

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 31

Tomo I

Junio de 2016

Pleno y Primera Sala

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 31

Tomo I

Junio de 2016

Pleno y Primera Sala

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

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación....	VII
Contenido.....	XV
Advertencia.....	XVII
Épocas.....	XXIII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XXXV
Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo III).....	LXXXV

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 33

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 477

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 495

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 561

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 681

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 717

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 793

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1205

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas	1243
---	------

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis	1325
----------------------------------	------

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración	2429
-----------------------	------

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	2723
--	------

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno.....	3043
------------	------

XII

Subsección 2.	
Ministro Presidente	3053
Subsección 3.	
Comités	3085
Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	3091

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	3243
Índice de Ejecutorias	3287
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	3307
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	3335
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	3347
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	3349

Índice Semestral Enero-Junio de 2016

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	3357
Índice de Ejecutorias	3609

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	3715
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	3721

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.

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

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

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

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

XVIII

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

XX

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.

XXIV

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 arábicas 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

CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 14/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 19 DE ENERO DE 2016. MAYORÍA DE OCHO VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTARON EN CONTRA: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ROSA MARÍA ROJAS VÉRTIZ CONTRERAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de **distinto circuito.**

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹¹

¹¹ Tesis: P. I/2012 (10a.), Registro digital: 2000331, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, de texto: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito.— Contradicción de tesis 259/2009. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 11 de octubre de 2011. Mayoría de diez votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga María Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Rosalía Argumosa López y Rafael Coello Cetina."

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por el **Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, Luis María Aguilar Morales.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes.

I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, quien conoció de recurso de queja 6/2014.

En relación con dicho recurso de queja, se señalan los siguientes antecedentes:

En vía especial hipotecaria ***** demandó a ***** y ***** el pago de diversas prestaciones, así como gastos y costas. De dicha demanda conoció el Juez Segundo de Primera Instancia con Jurisdicción Mixta del Segundo Distrito Judicial, quien la admitió el veintiocho de abril de dos mil seis.

Previo trámite de ley, el **cinco de junio de dos mil trece** el Juez Segundo de Primera Instancia decretó la caducidad de la instancia.

Inconforme con tal determinación, la parte actora interpuso recurso de apelación, del que conoció la Sala Civil Unitaria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, en el toca civil número *****. Medio de impugnación que resolvió el nueve de octubre de dos mil trece, **revocando el auto de cinco de junio de dos mil trece** que había decretado la caducidad de la instancia.

En contra de dicha resolución, la codemandada ***** , promovió demanda de amparo indirecto, que fue desechada por el Juez Segundo de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, por auto de cuatro de diciembre de dos mil trece, al considerar que se actualizó la causa de improcedencia que establecen los artículos 61, fracción XXIII, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción III, inciso b), del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque a su consideración el acto que se reclamó sólo produce efectos intraprocesales y no es de imposible reparación.

Inconforme con dicha determinación la quejosa interpuso recurso de queja, del cual tuvo conocimiento el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito**, quien lo registró con el número ******, mismo que fue resuelto el día **veintiuno de febrero de dos mil catorce**, en el sentido de declarar fundado el recurso, y en lo que interesa respecto de la presente contradicción de tesis, sostuvo las consideraciones siguientes:

"El agravio propuesto por la quejosa inconforme, resulta fundado a criterio de este Tribunal Colegiado...

"En síntesis expresa la inconforme, que los artículos aplicados por el Juez de Distrito, no son aplicables al caso concreto, ya que el acto reclamado genera una ejecución irreparable, que no se puede enmendar ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de origen.

"Como se anticipó el agravio propuesto por el inconforme, resulta fundado a criterio de este órgano colegiado, en atención a lo siguiente:

"Deben considerarse los criterios orientadores que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los actos en el juicio, que son de ejecución irreparable y aquellos que afectando solamente derechos procesales, afectan a las partes en grado predominante o superior.

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 2a./J. 68/2002, visible en la página 152 del Tomo XVI, julio de 2002, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, sostuvo:

"CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. EN JUICIOS ORDINARIOS. LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA LA NEGATIVA A DECRETARLA ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO." (se transcribe)

"Cabe apuntar, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la ejecutoria en la que se sustenta la jurisprudencia 2a./J. 68/2002, estableció:

"Hay que resaltar la analogía existente entre la excepción de falta de personalidad en el actor y la figura de la caducidad de la instancia.

"En ambos casos, si resultan fundadas las cuestiones planteadas, el efecto es dar por terminado el juicio.

“Además, en los dos supuestos, de resultar fundadas las proposiciones, se provocaría que no se desplegara un juicio innecesario hasta su última consecuencia, que es la sentencia definitiva, esto es, que no se llegaría al dictado de la misma.

“Los puntos destacados reflejan con claridad la analogía entre ambas figuras y, por tanto, esta Segunda Sala considera que deben retomarse, en esencia, las consideraciones que el Tribunal Pleno expresó al resolver el amparo en revisión 6/95 y que fueron transcritas con anterioridad, atendiendo al principio de que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición.

“Debe señalarse, asimismo, que en igual sentido al que se sustenta en la presente resolución, se pronunció esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 106/98, suscitada entre el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito) y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, en sesión de veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cuatro votos, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la interlocutoria que declara infundado el incidente de desistimiento tácito de la acción de caducidad, previsto en el artículo 773 de la Ley Federal del Trabajo, que señala: «Se tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en el término de seis meses», siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento aplicando por analogía las consideraciones expuestas por el Tribunal Pleno al fallar el amparo en revisión 6/95, en cuanto a la procedencia del amparo indirecto contra la resolución que dirime el incidente de falta de personalidad en el actor, excepto el caso en que se declare que quien comparece por la parte actora carece de personalidad, sustentando al respecto la tesis jurisprudencial 2a./J. 41/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IX, mayo de 1999, página 468, que dice:

“«DESISTIMIENTO TÁCITO DE LA ACCIÓN LABORAL. LA INTERLOCUTORIA QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 773 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.» (se transcribe)

“De lo transcrito, se desprende que tanto al declararse infundada la excepción de falta de personalidad, como cuando se niega la declaración de que operó la caducidad, procede el amparo indirecto, pues los efectos de tales

determinaciones implican que podrá seguirse un juicio prolongándose el litigio en forma innecesaria, por lo que a fin de evitar ese efecto, la cuestión debatida es impugnabile desde luego a través del amparo indirecto.

"Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha emitido bases para determinar cuándo un acto meramente procesal, afecta a las partes en grado predominante o superior, en la tesis de clave P. LVIII/2004, visible en la página 10 del Tomo XX, octubre de 2004, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"«VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS.» (se transcribe)

"De la tesis transcrita, precedentemente se tiene que el Tribunal en Pleno, ha sostenido que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, pues aunque la regla general es que éstas sean reclamadas como violaciones al procedimiento, al interponerse el juicio de amparo directo en contra de la sentencia definitiva, existen violaciones que pueden combatirse excepcionalmente en amparo indirecto cuando afectan a las partes en grado predominante o superior, lo cual habrá de determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal de que se trate, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo.

"En estos casos, puede acudirse sin demora al amparo indirecto, sin tener que esperar a que se dicte el fallo definitivo en el procedimiento ordinario, pues como ya se dijo, las consecuencias de la violación cometida no desaparecerían aunque el afectado obtuviese sentencia favorable a sus intereses.

"Por tanto, con base a los criterios orientadores que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contrario a lo que expuso el Juez Segundo de Distrito en la Laguna, con residencia en esta ciudad, en el auto de cuatro de diciembre de dos mil trece, el acto que se reclamó consistente en la resolución de nueve de octubre de dos mil trece, que revocó el auto de cinco de junio de dos mil trece, en el que se decretó la caducidad de la instancia en el juicio de origen, es de imposible reparación, ya que su efecto es obligar al quejoso a continuar con un juicio hasta su última consecuencia que es la sentencia definitiva, prolongándose el litigio en forma innecesaria, lo

cual no es posible subsanar o reparar, ni a través de la obtención de una resolución favorable a sus intereses.

"Es decir, con tal fallo, no podrá restituirse en el transcurso del tiempo, pues como ya se dijo, el quejoso tendrá que esperar a que el procedimiento se falle, lo que desde luego constituye una violación procesal que produce una afectación exorbitante al derecho del impetrante de amparo.

"En otras palabras, el acto que se le reclamó al Juez Segundo de Distrito en La Laguna, con residencia en esta ciudad, es de imposible reparación, ya que conlleva la posibilidad de evitar el desarrollo ocioso e innecesario del procedimiento de origen.

"Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio VI.1o.C.22 C (10a.) emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, visible en la página mil quinientos nueve, Libro XII, septiembre de dos mil doce, Tomo 3, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"«AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE REVOCA UN PROVEÍDO QUE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA.» (se transcribe)

"Lo anterior se corrobora si se sostiene el criterio de que la resolución de nueve de octubre de dos mil trece, que revocó el auto de cinco de junio de dos mil trece, en el que se decretó la caducidad de la instancia en el juicio de origen, no puede analizarse en el amparo directo como violación procesal, por no encuadrar en alguno de los supuestos que prevé el artículo 172 de la Ley de Amparo, lo que originaría, que la cuestión debatida no pueda estudiarse en el amparo directo, lo que sin duda fundamentaría la procedencia del biinstancial o indirecto, ya que de otra manera, tal debate no podría ser sujeto de análisis en el juicio de amparo, lo que resulta inadmisibles.

"Es por eso, que la cuestión debatida es impugnables desde luego a través del amparo indirecto..."

II. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quien conoció del amparo en revisión 200/2014.

En relación con el amparo directo, se señalan los siguientes antecedentes:

En vía ordinaria civil, la parte actora demandó a la hoy quejosa el pago de pesos. Por auto de veintidós de mayo de dos mil trece, el Juez del conocimiento decretó la caducidad de la instancia.

En contra de dicha determinación, interpuso recurso de apelación, mismo que se resolvió por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz en el sentido de revocar el auto recurrido, debido a que la caducidad no puede operar en tanto el incidente de incompetencia promovido interrumpe el plazo para su configuración.

En contra de dicha resolución, *****, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, de cuya demanda conoció la Jueza Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río, quien dictó sentencia, terminada de engrosar el dos de abril de dos mil catorce, en el sentido de negar el amparo.

Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que conoció el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, quien lo registró con el número **200/2014**, y en sesión de **treinta y uno de julio de dos mil catorce** resolvió revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo, en lo que interesa a la presente contradicción de tesis bajo las siguientes consideraciones:

"Resulta innecesario analizar tanto las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida como los agravios vertidos en su contra, pues este órgano colegiado estima la actualización de la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 63, fracción V, del mismo ordenamiento legal, la cual por ser una cuestión de orden público, debe examinarse preferentemente y de manera oficiosa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.

"En efecto, se estima la actualización de una causa de improcedencia en tanto el acto reclamado consistente en la resolución que revocó la caducidad de la instancia, no constituye un acto de imposible reparación.

"Ahora bien, a efecto de corroborar lo anterior, es necesario realizar las siguientes precisiones.

"Conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de im-

sible reparación, entendiéndose por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

"La referida norma constitucional, tuvo como precedente el hecho de que –previo a la aprobación de la minuta con proyecto de decreto por el que se expidió dicha legislación– la Cámara de Diputados adujo, entre otras cosas, que incorporaba en forma puntual criterios contenidos de la jurisprudencia y de la doctrina jurídica a través de los cuales se facilitaba el entendimiento del juicio de amparo mexicano y que trataban de explicar en forma clara y precisa los aspectos técnicos del juicio de amparo, ello con la finalidad de hacer accesible dicho medio de control constitucional para el común de las personas.

"Sobre esa base, como en la praxis judicial se desarrollaron criterios que interpretaban la Ley de Amparo abrogada, específicamente, tratándose de actos de imposible reparación se situaba como tales, tanto a los que afectarían derechos sustantivos como a los adjetivos o procesales que ocasionaran una afectación exorbitante o en grado superior, y ahora en la Ley de Amparo vigente se acota expresamente a los primeros, debe entenderse que ante esa limitación, los referidos en segundo lugar no podrá combatirse a través de la promoción del juicio de amparo indirecto, toda vez que no fueron incorporados al texto del precepto en análisis.

"Sin ser óbice a ello la existencia de los criterios que con antelación interpretaban lo que debía entenderse por actos de imposible reparación, en tanto que de conformidad con el sexto transitorio, sólo continúa en vigor la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior en lo que no oponga a la legislación vigente.

"Entonces, si la resolución que revoca la diversa de primera instancia, en cual (sic) se decretó la caducidad, no priva al quejoso de defensa ni resuelve en definitiva, pues el efecto de tal decisión es la continuación del juicio mercantil, en su caso, hasta el dictado de la sentencia definitiva, en la que puede repararse la violación que se hubiera cometido. Por tanto, debe establecerse que el acto reclamado no tiene una ejecución de imposible reparación; requisito necesario para la procedencia del juicio de amparo indirecto.

"En ese sentido, ante el hecho de que la resolución que revocó la caducidad de la instancia, no constituye un acto de imposible reparación, debe

sobreseer el juicio de biinstancial (sic) de conformidad con el numeral 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 63, fracción V, de la citada normatividad...

"De la narración señalada, se desprende que el acto reclamado, es la resolución que revocó la caducidad decretada en primera instancia.

"Luego, si la resolución que revoca la diversa de primera instancia, donde se determinó la caducidad, no constituye un acto de imposible reparación y, como en el presente caso, el acto reclamado es precisamente la revocación de la caducidad decretada, por ende, dicho acto no es de imposible reparación.

"Ello es así, pues no se afectan derechos sustantivos de la recurrente, ya que la violación que estima fue cometida respecto a la caducidad de la instancia, puede ser reparada en la sentencia definitiva.

"De esta manera, la recurrente no queda en estado de indefensión, pues se encuentra en la posibilidad de señalar en sus alegatos, el término transcurrido para que opere la caducidad.

"Por ende, el acto reclamado se trata de una violación procesal que no se encuentra prevista en los supuestos para la procedencia del amparo indirecto, pues únicamente prospera cuando se afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, lo cual no acontece en el caso.

"...

"En esas condiciones, el sobreseimiento del juicio de garantías no deja en estado de indefensión a la recurrente, pues, como se dijo, las violaciones que estima fueron cometidas pueden repararse en la sentencia definitiva, que en su caso, se dicte.

"Bajo ese tenor, ante la circunstancia de que el acto reclamado no es de imposible reparación, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, procede revocar la sentencia recurrida y en su lugar, sobreseer en el juicio de amparo, en términos del numeral 63, fracción V y 107 de la misma fracción, del citado ordenamiento legal."

De dicha ejecutoria derivó la siguiente tesis VII.2o.C.77 C (10a.):

“CADUCIDAD DECRETADA EN PRIMERA INSTANCIA. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA, AL NO AFECTAR MATERIALMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO. Conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Por otro lado, en la *praxis* judicial se desarrollaron criterios que interpretaban la Ley de Amparo abrogada, específicamente, tratándose de actos de imposible reparación, los que se situaban como tales, tanto a los que afectarían derechos sustantivos como a los adjetivos o procesales que ocasionarían una afectación exorbitante o en grado superior; y ahora en la Ley de Amparo vigente se acota expresamente a los primeros, por lo que debe entenderse que ante esa limitación, los referidos en segundo lugar no podrán impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, toda vez que no fueron incorporados al texto del precepto en análisis. Entonces, la resolución que revoca la caducidad decretada en primera instancia, no afecta materialmente derechos sustantivos, pues el efecto de tal decisión es la continuación del juicio, en su caso, hasta el dictado de la sentencia definitiva, en la que puede repararse la violación que se hubiera cometido respecto a aquélla. De ahí que la resolución que la revoca, no ocasiona violación a los derechos sustantivos, sino sólo a los procesales y, por ende, no procede en su contra el amparo indirecto.”²

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada.

Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten *criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho*, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que

² Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, visible «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1832.

las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Así lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

³ Tesis: P./J. 72/2010, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia. lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno estima que **sí existe la contradicción de tesis**, debido a que ambos tribunales colegiados se pronunciaron respecto del *mismo punto de derecho*, llegando a conclusiones contrarias.

En efecto, ambos tribunales tuvieron que determinar si la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia, constituye o no un acto de imposible reparación que haga procedente el juicio de amparo indirecto, al conocer de recursos que derivaron de amparos indirectos que se rigen por la Ley de Amparo vigente.⁴

Sin embargo, mientras el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito** estimó que sí se trata de un acto de imposible reparación que admite el amparo indirecto, puesto que afecta a las partes en grado predominante o superior, atendiendo a criterios emitidos por este Alto Tribunal a partir de lo establecido en la Ley de Amparo abrogada; el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, estimó que la Ley de Amparo en vigor acota los actos de imposible reparación a aquellos que afectan derechos sustantivos, por lo tanto, la resolución que revoca la caducidad de la instancia, al no encuadrar en dicho supuesto, no es un acto de imposible reparación, y en su contra no es procedente al amparo indirecto.

Atendiendo a lo anterior, el objeto de la presente contradicción de tesis es **determinar si la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia, constituye un acto de imposible reparación que haga procedente el juicio de amparo indirecto**, a partir de lo establecido en la Ley de Amparo en vigor.

⁴ En ambos casos la demanda de amparo se presentó con posterioridad al tres de abril de dos mil trece, fecha en que entró en vigor la Ley de Amparo vigente. El recurso de queja 6/2014 deriva de un amparo presentado el veintisiete de noviembre de dos mil trece, según se desprende del vínculo: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp?TipoAsunto=1&TipoProcedimiento=979&Expediente=2373%2F2013&Buscar=Buscar&Circuito=8&CircuitoName=Octavo+Circuito&Organismo=931&OrgName=Juzgado+Segundo+de+Distrito+en+La+Laguna&TipoOrganismo=0&Accion=1>; y el recurso de revisión 200/2014, deriva de un amparo presentado el veintidós de octubre de dos mil trece, según se desprende de la foja 1 de la sentencia del amparo en revisión 200/2014.

QUINTO.—**Estudio de Fondo.** Para resolver la presente contradicción de tesis es necesario, en primer lugar, explicar lo que debe entenderse por un "acto de imposible reparación".

Para dichos efectos, conviene retomar los criterios más relevantes de este Alto Tribunal en torno al mismo, a partir de lo que establece la Constitución Federal y lo que establecía la Ley de Amparo abrogada el tres de abril de dos mil trece.

El artículo 107 de la Constitución Federal, con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, disponía:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley; de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

"...

"b). Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y ..."

Como se puede advertir, el Texto Constitucional sólo enuncia la procedencia del juicio de amparo en contra de actos "cuya ejecución sea de imposible reparación", delegando en la legislación secundaria las características que deben tener dichos actos.

En efecto, el primer párrafo del artículo 107 constitucional establece claramente que la Constitución sólo proporciona las "bases" del juicio de amparo, encomendando al Congreso de la Unión la obligación de desarrollar en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, con la única condición de mantener intactos sus principios y fines. Tal como se señala en la tesis 2a. CXXIX/2010, de rubro: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS.", que este Tribunal Pleno comparte.

No obstante lo anterior, la Ley de Amparo abrogada tampoco definió, ni sentó bases para definir lo que debía entenderse por un "acto de imposible reparación". La misma sólo precisó que en contra de los actos de imposible reparación procede el amparo indirecto, que es del conocimiento de los Jueces de Distrito.

El artículo 114, fracción IV, establecía lo siguiente:

"Artículo 114. El amparo se pedirá ante Juez de Distrito:

"IV. **Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.**"

Por ello, fue la jurisprudencia la que le dio contenido a la expresión "actos de imposible reparación" o de "ejecución irreparable."

La extinta Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su integración correspondiente a la Octava Época, determinó en la tesis **3a. 43**, que los **actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación si sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución Federal por medio de las garantías individuales**, porque la afectación o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio.

La tesis citada se reproduce a continuación:

"EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. ALCANCES DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B), CONSTITUCIONAL.—De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos procede el amparo indirecto 'Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación ...'. El alcance de tal disposición, obliga a precisar que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación, si sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, porque la afectación o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Por el contrario no existe ejecución irreparable si las consecuencias de la posible violación se extinguen en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y

sin dejar huella en su esfera jurídica, porque tal violación es susceptible de ser reparada en amparo directo.¹⁵

De la contradicción de tesis 3/89 derivó no sólo la jurisprudencia citada, sino también la que se reproduce a continuación:

"AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE APELACIÓN QUE DECIDE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD. (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 208, VISIBLE EN LA PÁGINA 613, CUARTA PARTE DEL APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1985).—Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, la Tercera Sala estima conveniente interrumpir y modificar la jurisprudencia mencionada, para sostener como nueva jurisprudencia que conforme a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 114, fracción IV, de la referida Ley de Amparo, es improcedente que el mismo se promueva contra la resolución de apelación que decide sobre la excepción de falta de personalidad, porque no constituye un acto de ejecución irreparable al poder o no trascender al resultado del fallo, toda vez que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación sólo si sus consecuencias afectan directamente alguno de los derechos del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, que no podrían ser reparadas a través del amparo directo lo que no ocurre tratándose de las resoluciones que se pronuncien respecto a la excepción de falta de personalidad, porque sólo producen efectos intraprocesales, que si bien no pueden ser reparadas en la sentencia definitiva del juicio natural, sí pueden serlo en el amparo directo."¹⁶

Dicho criterio fue sostenido también por la Octava Época en contra de la resolución que *desecha* la excepción de falta de personalidad, según se desprende de la jurisprudencia P/J. 6/1991, que derivó de la contradicción de tesis varios 133/1989, que se reproduce a continuación:

⁵ Tesis: 3a. 43, Octava Época, Registro digital: 207343, Tercera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, Materia común, página 291. Derivada de la contradicción de tesis 3/89.

⁶ Octava Época, Registro digital: 820072, Tercera Sala, jurisprudencia, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Números 22-24, octubre-diciembre de 1989, materia civil, tesis 3a. 42, página 59.

"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA.—De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción III, constitucional, en relación con los numerales 114, fracción IV, 158 y 159 de la Ley de Amparo, cuando se trate de violaciones cometidas dentro de un procedimiento, por regla general, es procedente el amparo directo, siempre que tales violaciones afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y, como excepción, procede el amparo indirecto ante el Juez de Distrito, cuando los actos en el juicio tengan una ejecución de imposible reparación o cuando afecten a personas extrañas al procedimiento. Los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación cuando afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de modo tal que esa afectación no sea susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreparablemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trate. Por tanto, no pueden ser considerados como actos de imposible reparación aquéllos que tengan como consecuencia una afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal, pues los efectos de este tipo de violaciones son meramente formales y son reparables si el afectado obtiene una sentencia favorable. En consecuencia, la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad o la que, en su caso, confirme tal desechamiento al resolver el recurso de apelación correspondiente, no debe reclamarse en amparo indirecto, pues no constituye un acto procesal cuya ejecución sea de imposible reparación, ya que a través de dicha excepción sólo se puede plantear la infracción de derechos adjetivos que producen únicamente efectos intraprocesales, los cuales pueden ser reparados si se obtiene sentencia favorable, máxime que el desechamiento de la referida excepción no implica, necesariamente, que el fallo deba ser contrario a los intereses del afectado. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos legales antes citados, la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad, o la resolución de alzada que confirme tal desechamiento, de ser indebida, constituiría una violación procesal reclamable hasta que se dictara una sentencia desfavorable de fondo, a través del amparo directo, pues es innegable que tal violación, en ese supuesto, afectaría las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, toda vez que como la personalidad de las partes es un presupuesto básico del procedimiento, la sentencia que se llegara a dictar resultaría ilegal por emanar de un juicio viciado en uno de sus presupuestos. Debe añadirse que si bien las resoluciones que desechan la excepción de falta de personalidad no se encuentran previstas expresamente en ninguna de las primeras diez fracciones del artículo 159 de la Ley de Amparo, ello se debe a que se trata de una enumeración

meramente ejemplificativa, como lo corrobora la fracción XI que se refiere a '... los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda'. Además, congruente con ello la Constitución Federal, en su artículo 107, fracción III, inciso a), sólo exige, para la procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos respecto de violaciones cometidas durante el procedimiento, que dicha violación afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, requisitos que sí se cumplen en la hipótesis a estudio. Por otra parte si la sentencia definitiva del juicio ordinario, por ser favorable al demandado fuese reclamada por el actor en amparo y éste se concediera, la cuestión de falta de personalidad podría plantearse por el demandado como cuestión exclusiva en un nuevo amparo en contra de la sentencia dictada en acatamiento a la pronunciada en el juicio de amparo anterior, en el que no se pudo examinar la cuestión de personalidad, fundándose esta conclusión en la interpretación sistemática de las fracciones II y IV del artículo 73 de la Ley de Amparo."⁷

Bajo esa misma tendencia, el Tribunal Pleno se pronunció al resolver la contradicción de tesis 47/90, de la que derivó la jurisprudencia **P./J. 24/92**, que se reproduce a continuación:

"EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ÉSTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DE DERECHOS SUSTANTIVOS.—El artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción IV previene que procede el amparo ante el Juez de Distrito contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, debiéndose entender que producen 'ejecución irreparable' los actos dentro del juicio, sólo cuando afectan de modo directo e inmediato derechos sustantivos consagrados en la Constitución, y nunca en los casos en que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, criterio que debe aplicarse siempre que se estudie la procedencia del amparo indirecto, respecto de cualquier acto dentro del juicio."⁸

De lo anterior se desprende que el criterio prevaleciente en la Octava Época puede resumirse de la siguiente manera:

⁷ Octava Época, Registro digital: 205765, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VIII, agosto de 1991, Materia común, página 5.

⁸ Octava Época, Registro digital: 205651, Pleno, jurisprudencia, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 56, agosto de 1992, Materia común, Tesis P./J. 24/92, página 11.

1) Los actos procesales dentro del juicio sólo tienen "ejecución de imposible reparación" para efectos del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, **cuando afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales**, de modo tal que esa afectación no sea susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreparablemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trate.

2) No son actos de "ejecución irreparable" dentro de juicio, aquellos que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, ya que no producen, de manera inmediata, una afectación a algún derecho fundamental contenido en las garantías individuales, pues los efectos de ese tipo de violaciones son meramente formales y son reparables si el afectado obtiene una sentencia favorable.

3) En tal virtud, el amparo indirecto sólo procede en contra de los primeros.

En la ejecutoria de la contradicción de tesis 47/90, se agregó lo siguiente:

"De seguir el criterio del tribunal denunciante, se llegaría al extremo de hacer procedente el amparo indirecto contra la mayoría de los actos practicados dentro del juicio... De prevalecer el aludido criterio, se contravendría la sistemática legal de la procedencia del juicio de amparo, en virtud de que el espíritu que siempre ha animado las reformas tanto al artículo 107 constitucional, en su fracción III, como a la Ley de Amparo, ha sido en el sentido de limitar, en la medida de lo posible, la procedencia del juicio de garantías respecto de los actos dentro del procedimiento, evitando así la proliferación inútil de amparos y el abuso de su interposición. A ello obedece el que, conforme a las disposiciones legales vigentes, el amparo indirecto respecto de actos dentro del juicio sólo proceda en dos casos de excepción, a saber: a). Cuando se trate de actos cuya ejecución sea de imposible reparación; y b). Cuando se afecten a personas extrañas al juicio."

En consecuencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que un acto dentro del juicio es de "ejecución irreparable" sólo cuando afecta de modo directo e inmediato los derechos sustantivos consagrados en la Constitución, y no en los casos en que sólo afecta derechos adjetivos o procesales; de ahí que, por regla general, cualquier violación procesal, sea cual sea, debía ser impugnada únicamente en el momento en que se promoviera el amparo directo en contra de la sentencia definitiva dictada en el procedimiento respectivo, ya que de ser favorable al gobernado agraviado, podría tener como efecto la restitución de los derechos violados, en los térmi-

nos de los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 158, 159 y 161 de la Ley de Amparo abrogada.

Sin embargo, en la Novena Época, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia modificó el concepto de "actos de ejecución irreparable" o de "imposible reparación" para *admitir, que en forma excepcional*, procede el amparo indirecto en contra de ciertas violaciones procesales "que afectan a las partes en grado predominante o superior".

Lo anterior fue recogido en la jurisprudencia P./J. 4/2001, de rubro y texto siguientes:

"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. Reflexiones sobre el tema relativo a la procedencia del amparo en contra de la resolución sobre la personalidad, condujeron a este Tribunal Pleno a interrumpir parcialmente el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 6/91, publicada en las páginas 5 y 6, del Tomo VIII, de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente al mes de agosto de 1991, cuyo rubro es: 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA.', para establecer que si bien es cierto, en términos generales, la distinción entre actos dentro del juicio que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, lo que es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo, también lo es que dicho criterio no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, entre las que se encuentra precisamente el caso de la falta de personalidad. Para así estimarlo, debe decirse que las violaciones procesales son impugnables, ordinariamente, en amparo directo, cuando se reclama la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior. Esta afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcan-

ces vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias todas estas cuya concurrencia en el caso de la personalidad le imprimen a las decisiones que la reconocen o rechazan un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo. Esto es así, tomando en consideración que dicha cuestión es un presupuesto procesal sin el cual no queda debidamente integrada la litis, además de que, la resolución sobre personalidad no solamente es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino que también es constitutiva. Ahora bien, debe precisarse que la procedencia del juicio de amparo indirecto contra las resoluciones que deciden sobre una excepción de falta de personalidad en el actor (y que le reconocen esa calidad), sólo es una excepción a la regla general de que procede aquél cuando los actos tienen una ejecución de imposible reparación, cuando se afectan derechos sustantivos. De lo anterior se infiere que la resolución sobre personalidad, cuando dirime esta cuestión antes de dictada la sentencia definitiva, causa a una de las partes un perjuicio inmediato y directo de imposible reparación que debe ser enmendado desde luego mediante el juicio de amparo indirecto, hecha excepción del caso en que la autoridad responsable declare que quien comparece por la parte actora carece de personalidad, porque entonces la resolución pone fin al juicio y debe combatirse en amparo directo.⁹

Según se puede ver, el Tribunal Pleno determinó que esa afectación exorbitante debía determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica.

En consecuencia, se emitieron algunos criterios destinados a brindar cierta orientación respecto de la aplicabilidad del criterio que admite la procedencia del amparo indirecto ante la existencia de "violaciones procesales que afectan a las partes en grado predominante o superior". Entre los cuales, están los siguientes:

"VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar actos

⁹ Novena Época, Registro digital: 190368, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, enero de 2001, materia común, tesis P./J. 4/2001, página 11.

procesales que afectan a las partes en el juicio en grado predominante o superior, ha establecido, implícitamente, un criterio orientador para decidir cuándo revisten tales matices y se tornan de ejecución irreparable, en términos del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, lo cual sucede, por regla general, cuando concurren circunstancias de gran trascendencia que implican una situación relevante para el procedimiento, de cuya decisión depende la suerte de todo el juicio natural, bien para asegurar la continuación de su trámite con respeto a las garantías procesales esenciales del quejoso, o bien porque conlleve la posibilidad de evitar el desarrollo ocioso e innecesario del procedimiento, debiendo resaltarse que siendo la regla general que las violaciones procesales dentro del juicio se reclamen junto con la sentencia definitiva en amparo directo, es lógico que aquellas que sean impugnables en amparo indirecto tengan carácter excepcional. Estas bases primarias para determinar los actos procesales que afectan a las partes en el juicio en grado predominante o superior, requieren que se satisfagan íntegramente, sin desdoro del prudente arbitrio del juzgador para advertir similares actos de esa naturaleza que puedan alcanzar una afectación exorbitante hacia el particular dentro del juicio."¹⁰

"ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.—Para determinar cuándo se trata de actos que por sus consecuencias dentro del juicio son de imposible reparación, según los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha partido de dos criterios orientadores para determinar la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto, a saber: el primero, considerado como regla general, dispone que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación cuando sus consecuencias afectan de manera directa e inmediata alguno de los derechos sustantivos previstos en la Constitución Federal, ya que la afectación no podría repararse aun obteniendo sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreversiblemente la violación de la garantía individual de que se trate; y el segundo, considerado como complementario del anterior, establece que los actos procesales o formales tienen una ejecución de imposible reparación cuando sus consecuencias afectan a las partes en grado predominante o superior. De no actualizarse ninguno de estos supuestos, en el orden previsto, será improcedente el juicio de amparo indirecto y el gobernado deberá esperar hasta que se dicte la sentencia de fondo para controvertir la posible violación cometida a través del

¹⁰ Novena Época, Registro digital: 180217, Pleno, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, materia común, tesis P. LVIII/2004, página 10.

juicio de amparo directo, según lo dispuesto en los artículos 158, 159 y 161 de la Ley de Amparo."¹¹

En conclusión, en la Novena Época, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también estableció que **—de manera excepcional—** procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, **cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior**; lo cual se actualiza cuando el acto que se reclama es de tal entidad que implica una situación relevante para el procedimiento, de manera tal que de su decisión depende todo el trámite del juicio natural, ya sea para asegurar que éste se sustancie con respeto a las garantías procesales esenciales del quejoso o para evitar la tramitación ociosa e innecesaria del procedimiento.

Además, sostuvo que tal afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo.

Lo anterior dio lugar a la emisión de diversos criterios que fueron permitiendo el acceso al amparo indirecto por violaciones procesales de diversa naturaleza, atendiendo a las características específicas de cada caso que fue siendo analizado. Entre los cuales está el criterio en que se apoyó el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, para sostener que en contra de la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia procede el amparo indirecto, el cual se reproduce a continuación:

"CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. EN JUICIOS ORDINARIOS. LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA LA NEGATIVA A DECRETARLA ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. CXXXIV/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, página 137, estableció que la resolución que dirime la excepción de falta de personalidad en el actor es reclamable en amparo indirecto, según lo previsto en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo. Aplicando analógicamente tal criterio, se concluye que la resolución que confirma la negativa a decretar tal caducidad en juicios ordinarios es impugnabile en amparo indirecto, pues en ambos

¹¹ Novena Época, Registro digital: 180415, Pleno, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, materia común, tesis P. LVII/2004, página 9.

casos, de resultar fundados los planteamientos relativos, sus efectos serán dar por terminado el juicio y, por tanto, que no se siga un juicio innecesario, por lo que si se parte de la base de que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, resulta claro que, como excepción, el acto intraprocesal referido genera una ejecución irreparable y, por ende, en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto.¹²

Sin embargo, a diferencia de su antecesora, que fue omisa en definir lo que debía entenderse por "actos de imposible reparación", la Ley de Amparo vigente, que entró en vigor el tres de abril de dos mil trece, sí los define.

En efecto, tal como lo sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 377/2013, a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107 ofrece en dos de sus fracciones sendas precisiones para comprender el alcance de la expresión de los actos de "**imposible reparación**". La primera de ellas se encuentra ubicada en su fracción III, dirigida a regular los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos emanados de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. La segunda, se observa en su fracción V, cuya vocación es la de normar el mismo supuesto de procedencia, pero contra actos dictados en procesos jurisdiccionales propiamente dichos.

Las normas invocadas son las siguientes:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"...

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

"...

¹² Novena Época, Registro digital: 186654, Segunda Sala, Jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, materia común, tesis 2a./J. 68/2002, página 152.

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte... ."

Con base en estas disposiciones, puede afirmarse que el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica en cuanto a la promoción del juicio de amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una definición legal reiteró su propósito de que tanto en los procedimientos judiciales propiamente dichos, como en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se entendiera que esos actos para ser calificados como de imposible reparación necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de que México sea parte, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.

Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la *primera*, consistente en la exigencia de que se trate de actos "**que afecten materialmente derechos**", lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, aún antes del dictado del fallo definitivo; y la *segunda*, en el sentido de que estos "**derechos**" afectados materialmente revistan la categoría de derechos "**sustantivos**", expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual —a diferencia de los sustantivos— sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

En el caso concreto, la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia, no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de que México sea parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos; de ahí que no es posible sostener que en contra de dicha resolución proceda el amparo indirecto, por lo que solo puede ser impugnada cuando se promueva el amparo directo en contra de la sentencia definitiva que se dicte en el procedimiento respectivo.

Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de **"imposible reparación"**, **no pueden seguir siendo aplicables los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de violaciones formales, adjetivas o procesales**, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, verbigracia los emitidos por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis puntualizadas en párrafos precedentes, de rubros: "VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS." y "ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

Lo anterior, debido a que tales criterios se generaron al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo que en los juicios de amparo iniciados conforme la Ley de Amparo vigente debe prescindirse de dichos criterios para no incurrir en desacato al ordenamiento en vigor; puesto que **hacer extensivo el concepto de "actos de imposible reparación" o "de ejecución irreparable" a violaciones procesales o adjetivas, que no afecten en forma directa derechos sustantivos, resulta incompatible con el nuevo texto legal**, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a **"derechos sustantivos"**, y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza **"material"** de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva.

En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, al prever que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, proporciona mayor seguridad jurídica para su promoción, ya que mediante una fórmula legal establece que los actos referidos, para calificarse como irreparables, necesitan producir una afectación material a derechos sus-

tantivos, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho, y no sólo que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo; además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebasa lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de las leyes adjetivas, de donde derivan las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para promover el amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el procedimiento, consistentes en la exigencia de que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", equivalente a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y que estos "derechos" afectados materialmente revistan la categoría de ser "sustantivos", expresión antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual —a diferencia de los sustantivos— sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, como son los contenidos en las tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. LVIII/2004 y P. LVII/2004, de rubros: "VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS." y "ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; ya que se generaron bajo una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretar lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual ya no acontece, de modo que en los juicios iniciados conforme a la Ley de Amparo vigente debe prescindirse su aplicación, al ser incompatibles con el nuevo texto legal y así evitar incurrir en desacato. En ese sentido, la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que México sea parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos; de ahí que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto, y únicamente podrá impugnarse cuando se promueva el juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva dictada en el procedimiento respectivo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes, y en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando primero, relativo a la competencia. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos segundo y tercero relativos, respectivamente, a la legitimación del denunciante y a los criterios de los tribunales contendientes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la existencia de la contradicción de tesis y al estudio de fondo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

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

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P/J. 1/2016 (10a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 15.

Subsección 5.

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL CUAL DERIVARON LAS NORMAS IMPUGNADAS 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 (PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL 1 DE JULIO DE 2015, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE DEBIDO PROCESO, LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA.

III. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS LEGALES. SUPUESTO EN EL QUE LA INOBSERVANCIA A LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO NO ACTUALIZA SU VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (VALIDEZ DEL DECRETO QUE DIO ORIGEN AL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL 1 DE JULIO DE 2015).

IV. NORMAS EN MATERIA ELECTORAL. APROBACIÓN FUERA DEL PLAZO PREVISTO EN EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO

ORIGEN AL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

V. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 Y 90 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS CARECEN DE FACULTADES PARA EMITIR NORMAS SOBRE SU CONSTITUCIÓN Y REGISTRO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38 Y 39 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS ESTÁN FACULTADOS PARA RECONOCERLES DERECHOS ADICIONALES A LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, SIEMPRE QUE NO SE CONTRAVENGAN LAS BASES CONSTITUCIONALES NI LAS DE LAS LEYES GENERALES (ARTÍCULO 40 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS ESTÁN FACULTADOS PARA ESTABLECER LAS CAUSAS QUE IMPIDAN A UNA PERSONA SER SU REPRESENTANTE ANTE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (ARTÍCULO 41 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 101, FRACCIÓN VI, INCISO E), Y PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... EL INGRESO, EVALUACIÓN, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL PERSONAL DIRECTIVO Y TÉCNICO DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO SE REGIRÁN POR EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, HASTA EN TANTO NO SEA APROBADO EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL.", 113, FRACCIÓN VI, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, ASÍ

COMO" Y "CAPACITACIÓN ELECTORAL", 116, PÁRRAFO PRIMERO, Y 123 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO PRIMERO DEL DECRETO POR EL QUE FUE EXPEDIDO DICHO ORDENAMIENTO, Y DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO DEL CITADO DECRETO].

X. PADRÓN ELECTORAL Y LISTA NOMINAL. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA ELABORARLOS, ACTUALIZARLOS Y VIGILARLOS, TRATÁNDOSE TANTO DE PROCESOS ELECTORALES FEDERALES COMO LOCALES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 162, 165, 166 Y 167 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LOS PROCESOS FEDERALES Y LOCALES. ES EXCLUSIVA RESPECTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES PARA DIPUTADOS FEDERALES, ASÍ COMO DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES, SIN COMPRENDER A LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS LOCALES (ARTÍCULOS 29, FRACCIONES VI Y VII, 30, 31, 32, 108, FRACCIÓN X, Y 122 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XII. FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS DE CANDIDATOS. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PUEDE DELEGAR ESTA ATRIBUCIÓN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (ARTÍCULO 35 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. SU UNIDAD DE FISCALIZACIÓN SÓLO TIENE COMPETENCIA PARA FISCALIZAR A LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS LOCALES, ASÍ COMO PARA ASUMIR LAS FACULTADES QUE, EN SU CASO, LES DELEGUE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 48, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN Y", ASÍ COMO "EN SUS RESPECTIVOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA," DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DEL NUMERAL 47, EN LA PORCIÓN NORMATIVA

"ASÍ COMO POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN", DE DICHO ORDENAMIENTO).

XIV. FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE PRECAMPAÑAS Y CAMPANAS. SU COMPETENCIA RECAE ORIGINARIAMENTE EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y, SI BIEN PUEDE DELEGARLA A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, DEBEN APEGARSE A LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 49, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y EL RESPETO A LOS TOPES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPANA", 50, APARTADO B, FRACCIÓN IV, Y 67 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. FISCALIZACIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES PODRÁN FISCALIZARLOS ÚNICAMENTE EN EL CASO DE QUE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL LES DELEGUE ESTA ATRIBUCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 296 Y 305 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVI. MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR LOS REQUISITOS QUE DEBERÁN CUBRIR QUIENES ASPIREN A ESE CARGO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 408 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVII. TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL. OMISIÓN POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL DE DOTARLO DE PRESUPUESTO PARA SU OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO PARA GARANTIZAR SU AUTONOMÍA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS OCTAVO, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEMÁS PERSONAL", Y NOVENO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

XVIII. TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL. ESTÁ SUJETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO, COMO CUALQUIER OTRA AUTORIDAD DE ÉSTE (ARTÍCULO 410 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIX. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DESIGNACIÓN DE SU SECRETARIO EJECUTIVO POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL VULNERA SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 108, FRACCIÓN XLIV, Y 114, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XX. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. OTORGAMIENTO DE FACULTADES A SU SECRETARIO EJECUTIVO POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL DENTRO DE SU ÁMBITO DE CONFIGURACIÓN, CON APEGO A LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA (ARTÍCULOS 108, FRACCIÓN XXXVII, Y 115, FRACCIONES I, XIII Y XVI, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA INDEFINICIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS DENOMINADOS "ENLACES ADMINISTRATIVOS" TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 101, FRACCIÓN IX, INCISO A), Y 115, FRACCIÓN XVIII, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XXII. CÓMPUTO DE VOTOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES POSEEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LOS RECUENTOS TOTALES O PARCIALES DE VOTACIÓN EN LOS ÁMBITOS ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL, RESPETANDO LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 233 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIII. CAMPAÑAS Y PRECAMPAÑAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA FIJAR LOS PLAZOS PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES, DE AYUNTAMIENTOS Y DE GOBERNADOR, RESPETANDO LAS BASES PREVISTAS

EN EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 69 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIV. PARTIDOS POLÍTICOS. MEDIDA CONSISTENTE EN QUE SUS REPRESENTANTES, POR INASISTENCIA ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL O SUS ÓRGANOS SIN CAUSA JUSTIFICADA, POR TRES VECES CONSECUTIVAS, DEJEN DE FORMAR PARTE DEL CITADO CONSEJO EN EL PROCESO ELECTORAL CORRESPONDIENTE (ARTÍCULOS 154 Y 155 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME PROPUESTA, Y DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL DIVERSO NUMERAL 290 DE DICHO ORDENAMIENTO).

XXV. PARTIDOS POLÍTICOS. LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON COMITÉS DIRECTIVOS MUNICIPALES O REGIONALES ENTRA EN EL ÁMBITO DE CONFIGURACIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA PARA REGULAR EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES, ADEMÁS DE QUE NO ES CONTRARIA A LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA, IMPARCIALIDAD, INDEPENDENCIA, LEGALIDAD, MÁXIMA PUBLICIDAD Y OBJETIVIDAD (ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN V, 140, PÁRRAFO PRIMERO, Y 147, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXVI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA PROHIBICIÓN DE DENIGRAR A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS ES ADICIONAL A LO CONTEMPLADO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS, "DIFAMACIÓN O QUE DENIGRE", "CIUDADANOS, ASPIRANTES O PRECANDIDATOS," E "INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS, O A OTROS PARTIDOS Y A SUS CANDIDATOS.", 288, FRACCIÓN IX, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "OFENSAS, DIFAMACIÓN,", "O CUALQUIER EXPRESIÓN QUE DENIGRE", "OTROS CANDIDATOS, PARTIDOS POLÍTICOS," E "INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS;" , 315, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PROPIOS PARTIDOS, O", Y

319, FRACCIÓN XII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "INSTITUCIONES O LOS PARTIDOS POLÍTICOS;", DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DEL NUMERAL 276, FRACCIÓN VI, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "OFENSAS, DIFAMACIÓN," "O CUALQUIER EXPRESIÓN QUE DENIGRE", "OTROS ASPIRANTES O PRECANDIDATOS, PARTIDOS POLÍTICOS," E "INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS;", DE DICHO ORDENAMIENTO).

XXVII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 50, APARTADO B, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXVIII. CANDIDATOS. EL REQUISITO DE BUENA FAMA PÚBLICA PARA OBTENER SU REGISTRO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN ILEGÍTIMA AL DERECHO CONSTITUCIONAL A SER VOTADO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 173, APARTADOS A, FRACCIÓN IV, Y B, FRACCIÓN XIII, Y PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y 278, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO J), DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XXIX. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REQUISITOS RELATIVOS A LA OBTENCIÓN DEL RESPALDO CIUDADANO PARA SU REGISTRO (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 267, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIONES I Y II, Y 269 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXX. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIONES A SU FINANCIAMIENTO QUE NO PROVENGA DEL ERARIO PÚBLICO (ARTÍCULO 293 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXXI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. PRERROGATIVA A LA PROPAGANDA EN MEDIOS DISTINTOS A LA RADIO Y LA TELEVI-

SIÓN EN CONDICIONES DE EQUIDAD CON LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES (ARTÍCULOS 48 –SALVO LAS PORCIONES NORMATIVAS "DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN" Y "EN SUS RESPECTIVOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA,"–, Y 287, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXXII. 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 (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 287, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXXIII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. CONGRUENCIA DEL PORCENTAJE EXIGIDO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA REGIDURÍA ÚNICA POR ESTE PRINCIPIO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN I, INCISOS A), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... QUE, EN SU CASO, OBTENGA COMO MÍNIMO EL QUINCE POR CIENTO DE LA VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA EN EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE, ENTENDIÉNDOSE LA QUE RESULTE DE DEDUCIR DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA, LOS VOTOS A FAVOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE NO HAYAN OBTENIDO EL TRES POR CIENTO, LOS DE LOS CANDIDATOS NO REGISTRADOS, LOS VOTOS NULOS Y LOS VOTOS DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES; LA REGIDURÍA SERÁ ASIGNADA AL PARTIDO ...", Y B), DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.]

XXXIV. PARIDAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES GARANTIZAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS PARA LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN LAS ELECCIONES ORDINARIAS COMO EN LAS EXTRAORDINARIAS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIRLAS AL DISEÑO FEDERAL, SIEMPRE QUE SE OBSERVEN LOS FINES PREVISTOS EN LAS CITADAS NORMAS

(ARTÍCULOS 16, PÁRRAFOS PRIMERO Y SÉPTIMO, Y 262 DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXXV. PARIDAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN A LAS REGLAS RELATIVAS TRATÁNDOSE DE LOS AYUNTAMIENTOS DE REGIDURÍA ÚNICA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN LOS AYUNTAMIENTOS DE REGIDURÍA ÚNICA NO SERÁ APLICABLE LA PARIDAD DE GÉNERO").

XXXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA QUE REGULE RESPECTO DE LOS RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS QUE GARANTICEN EL OPORTUNO FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2015 Y SUS ACUMULADAS 55/2015, 56/2015 Y 58/2015. PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO, ACCIÓN NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MORENA. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de escritos iniciales, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escritos presentados en las fechas y por los partidos políticos precisados a continuación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y del decreto por el que fue expedido de primero de julio de dos mil quince:

Acción	Fecha de presentación y lugar	Promovente	Normas impugnadas
50/2015	Dieciséis de julio de dos mil quince , en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Movimiento Ciudadano , por conducto de Dante Alfonso Delgado Rannauro, en su carácter de coordinador de la Comisión Operativa Nacional. María Elena Orantes López, en su carácter de secretaria de Acuerdos; y, Martha Angélica Tagle Martínez, Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montañón y Alejandro Chanona Burquette, en su carácter de integrantes de la Comisión Operativa Nacional.	Artículos 108, fracción XLIV, 114, párrafos 2, 3, 4 y 5, 155, párrafos 1 y 3, 173, párrafo A, fracción IV, párrafo B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, 233, 267, cuarto párrafo, fracciones I y II, 269, 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), y párrafos segundo y tercero, y 290, párrafo tercero, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
55/2015	Veintiocho de julio de dos mil quince , en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido Acción Nacional , por conducto de Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de presidente del comité ejecutivo nacional.	Artículos 38, 39, 40, 41, fracción VI, 42, fracción VIII, 48, 50, inciso B, fracciones II y III, 69, último párrafo, 70, fracción V, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 108, fracción XLIV, 113, fracciones VI y VII, 114, 115, fracción XVIII, 123, 154, 155, 162, 166, fracción VI, 165, 167, 173, 287, fracciones I y V, 288, fracción IX, 315, fracción IV, 319, fracción XII, 408, cuarto, segundo párrafos,

			octavo, décimo y décimo primero transitorios del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
56/2015	Treinta de julio de dos mil quince , en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido de la Revolución Democrática , por conducto de Carlos Navarrete Ruiz, en su carácter de presidente del comité ejecutivo nacional.	Artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 35, 41, fracción V, 48, 49, 50, apartado b, 67, 101, fracción VI, inciso e), fracción IX, inciso a), y último párrafo, 108, fracciones X y XLIV, 113, fracción IV, 114, párrafos segundo, tercero y cuarto, 115, fracción XVIII, 116, párrafo primero, 122, 123, párrafos primero y segundo, 173, fracción IV, 269, 278, fracción II, inciso j), 293, 296, segundo párrafo, 305 y 410, y noveno transitorio del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
58/2015	Treinta y uno de julio de dos mil quince , en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia.	Morena , por conducto de Martí Batres Guadarrama, en su carácter de presidente del comité ejecutivo nacional.	Los artículos 10, 16, 42, fracción V, 82, 89, primer y segundo párrafos, 108, fracciones XXXVII y XLIV, 114, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, 115, fracciones I, XIII y XVI, 140, primer párrafo, 147, primer párrafo, 173 175, 233, 238, 261, fracciones II y III, 262, 278, 284, 285 y 286 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,

Se precisaron como **autoridades emisoras y promulgadoras** de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Adicionalmente, Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional señalaron, como autoridad demandada, a la directora de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, respecto de la cual, mediante acuerdos de diecisiete y veintinueve de julio de dos mil quince, se consideró innecesario requerir el informe correspondiente, pues, de conformidad con los artículos 61, fracción II, y 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo existe obligación legal de pedir dicho informe a los órganos Legislativo y Ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas.

El Partido Acción Nacional también señaló como autoridades demandadas al secretario general de Gobierno del Estado de Veracruz y al Instituto Electoral Veracruzano, sin que en el auto de admisión se haya proveído nada respecto a ellos.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados. Los accionantes señalan como violados los artículos siguientes:

Acción	Preceptos constitucionales vulnerados	Preceptos convencionales vulnerados
50/2015	1o., 13, 14, párrafo tercero, 16, párrafo primero, 20, apartado B, fracción I, 22, párrafo primero, 35, fracción II, 41, bases I y V, apartado A, párrafos primero y noveno, 116, fracción IV, y 133.	21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
55/2015	1o., 4o., 14, 16, 34, 35, 36, 41, 73, 115, 116 y 134. Segundo, tercero, quinto sexto y décimo transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los	Los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte.

	Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.	
56/2015	1o., 35, 41, 99, 116, 124 y 133.	
58/2015	1o., 6o., 9o., 14, 16, 17, 32, párrafo segundo, 35, 39, 40, 41, 116, 124 y 133. Segundo transitorio 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.	1, 2, 16, 23, 24, 25 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes hicieron valer los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

I. En la acción de inconstitucionalidad 50/2015, el Partido Movimiento Ciudadano señaló que:

1) El Congreso Local vulneró los derechos a votar y a ser votado, y, como consecuencia, el derecho de acceso al poder público previsto en los artículos 9o., 35, fracciones II y III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución General, y en los artículos 4, párrafo segundo, y 15, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; y los principios de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, al aprobar el Código Electoral de Veracruz hasta el treinta de junio de dos mil quince. Es decir, un año después a la fecha establecida en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, por lo que incurrió en omisión legislativa.

2) En la aprobación del Código Electoral de Veracruz se vulneraron los artículos 2, 20, 35, fracciones III y IV, de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 19, 20, 22, fracciones I, II y III, 24, fracciones III y VIII, 26, fracciones

II y V, y 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz; y 2, fracción III, 4, 11, 26, 29, 31, fracciones V y XIII, 96, fracción II, 97, fracción IV, y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, los cuales regulan el procedimiento legislativo, por lo que se vulneran las garantías de legalidad y las premisas políticas de la democracia liberal representativa previstas en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 39, 40 y 41 de la Constitución General.

En efecto, en lo general se votó el dictamen con proyecto de Código Electoral sin una integración correcta de la mesa directiva, pues únicamente se encontraba la presidenta, quien antes de someter el decreto a votación, debió cumplir con lo establecido en el artículo 20 de la ley orgánica y los artículos 29 y 31, fracción V, del reglamento; toda vez que los artículos 19 y 22 de la ley orgánica señalan que la mesa directiva se integrará con un presidente, un vicepresidente y un secretario, la cual conducirá las sesiones conforme a los principios de libertad, imparcialidad y objetividad, y tiene la facultad de garantizar el adecuado desarrollo de los debates, votaciones y deliberaciones del Pleno, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la ley.

El Código Electoral se aprobó mediante treinta y cuatro votos a favor, cero votos en contra y un voto en abstención, con la ausencia de quince diputados (entre ellos el vicepresidente y la secretaria de la mesa directiva), sin tomar en cuenta la solicitud reiterada de moción suspensiva de los diputados de minoría para examinar el dictamen, por lo que se vulnera el derecho a deliberar y discutir las iniciativas de ley y el derecho de participación política, pues no existía fundamento para tratar dicha iniciativa de forma urgente y tampoco era de obvia resolución.

En este sentido, no se observó el principio de legalidad previsto en la Constitución General y en la Constitución Local, ya que aun cuando el Congreso Local posee facultades para legislar, lo cierto es que debe sujetarse a los requisitos establecidos en el marco jurídico aplicable. Además, se quebrantó el derecho de las minorías legislativas de libertad e igualdad y la dimensión deliberativa de la democracia, al imponer la mayoría parlamentaria la aprobación del dictamen, violando el procedimiento legislativo y las garantías de debido proceso y legalidad.

3) Los artículos 108, fracción XLIV, y 114, párrafos 2 al 5, del Código Electoral de Veracruz, son contrarios a los artículos 41, base V, apartado A, párrafos primero y noveno, y 116, fracción IV, de la Constitución General, al prever que el secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local.

En el artículo 41, base V, apartado A, párrafo noveno, de la Constitución General, el Constituyente Permanente dotó de autonomía plena al Instituto Nacional Electoral para nombrar a su secretario ejecutivo. Para el promovente, tal medida debe interpretarse de manera extensiva para los organismos electorales locales por idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad, pues uno de los principales objetivos de la reforma constitucional de dos mil catorce, fue evitar la intervención excesiva de los Gobiernos Estatales en los organismos electorales.

Sin embargo, el artículo 114, párrafos 2 al 5, del Código Electoral de Veracruz contempla que el Congreso Local designará al secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano, lo cual, es contrario al espíritu de la reforma constitucional y al artículo 41 de la Constitución General, incluyendo los principios rectores del derecho electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; los cuales son aplicables a los organismos electorales locales, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General. En tales circunstancias, no existe certeza que el secretario ejecutivo actúe de conformidad con los principios electorales mencionados. Igualmente, el artículo impugnado lesiona el principio de seguridad jurídica, dado que no existe sustento constitucional alguno para que el Congreso Local se arrogue dicha facultad.

4) Los artículos 155, párrafos 1 y 3, y 290, párrafo tercero, del Código Electoral de Veracruz establecen medidas que no son idóneas, proporcionales y razonables.

Las fechas límite para el registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante el Instituto Electoral Veracruzano son un requisito de carácter formal que no es definitivo para alguna etapa del proceso electoral. El incumplimiento del registro no afecta a terceros, al debido desarrollo del proceso electoral, ni al interés general, sino únicamente a quien no lo haya hecho, por lo que resulta excesivo que no se le permita a un representante integrarse al órgano electoral después de la fecha límite para el registro. Además, impedir el registro posterior a la fecha señalada es una pena excesiva que transgrede el artículo 22 constitucional.

Asimismo, los artículos impugnados vulneran el derecho de los partidos políticos y de los candidatos ciudadanos a tener representantes ante las autoridades administrativas electorales previsto en el artículo 41 de la Constitución General, al impedirles contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades durante el proceso electoral e imponiéndoles una restricción ajena al fin legítimo de participación ciudadana. Dicho derecho

no es meramente instrumental, sino que tiene como fin la vigilancia efectiva del desarrollo del proceso electoral y de las decisiones que pueden afectar la esfera jurídica del partido o candidato independiente, por lo que, al no permitir participar a los representantes en los consejos electorales se les deja en estado de indefensión.

Si bien, el Constituyente Permanente en el artículo 41 constitucional, delegó a las Legislaturas Locales un amplio margen para regular la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales, también estableció ciertos derechos de los partidos políticos nacionales, que no están condicionados a normas operativas o instrumentales. En este sentido, se pronunció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-REC-52/2015, donde consideró a las medidas de la autoridad electoral que tengan como consecuencia la privación de la representación partidista ante los órganos electorales como excesivas y contrarias a los principios constitucionales consagrados, principalmente, en el artículo 41 de la Constitución General.

Por otro lado, el artículo 155, párrafo tercero, del Código Electoral de Veracruz, es inconstitucional, por las mismas razones, al prever la pérdida de representación de los partidos políticos ante el Instituto Electoral Veracruzano por tres faltas consecutivas injustificadas a las sesiones del consejo de dicho instituto.

La consecuencia contemplada es ajena al propósito de la disposición constitucional, consistente en la integración plural e incluyente de las autoridades administrativas electorales y la participación ciudadana a través de los partidos políticos en la toma de decisiones por las autoridades electorales. Por el contrario, ésta provoca un daño mayor al proceso electoral, pues en vez de reparar las consecuencias de la omisión, genera la imposibilidad de que los órganos se integren debidamente, por lo que no resulta ser una medida idónea. En este sentido, se pronunció la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal en el expediente SM-RAP-03/2015, en donde decretó la inaplicación del artículo 90, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido es igual al del artículo impugnado, por considerarlo contrario a los artículos 1o. y 41, base I, de la Constitución General.

5) Los artículos 173, párrafo A, fracción IV, párrafo B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), y párrafos segundo y tercero, del Código Electoral de Veracruz transgreden los artículos constitucionales 1o., pues no maximizan los derechos fundamentales;

13, dado que convierten al Instituto Electoral Local en un tribunal especial; 14, párrafo tercero, ya que imponen como penas el negar el registro o declarar la inelegibilidad de alguno de los candidatos; 16, párrafo primero, al introducir el requisito subjetivo de "buena fama pública"; 20, apartado B, fracción I, al ignorar la presunción de inocencia; 22, párrafo primero, pues configura una pena inusitada; 35, fracción II, ya que coarta el derecho a ser votado; 41, fracción V, apartado A, párrafo primero y 116, fracción IV, inciso b), dado que vulnera los principios rectores en materia electoral.

Las disposiciones impugnadas implican una regresión en la vida democrática, pues la participación política de un ciudadano dependerá de su "buena fama pública", por lo que se decidirá de forma subjetiva y discrecional quién puede ser candidato. Además, éstas son contrarias al principio pro persona contenido en el artículo 1o. constitucional y al principio de certeza jurídica en materia electoral.

De igual manera, los preceptos impugnados vulneran el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el requisito de acreditar la "buena fama" y la posibilidad de ponerla en entre dicho por terceros no encuentran entre las restricciones limitativas que prevé.

Si bien los derechos políticos son derechos de ejercicio, por lo que para acceder a ellos es necesario cumplir con requisitos previos, éstos no deben ser excesivos, ni deben establecer una selección artificial de quienes pueden ejercerlos. Incluso, suponiendo que dicho requisito de buena fama tenga el propósito de evitar que personas no honorables accedan a cargos de elección popular, tal circunstancia es excesiva e inconstitucional, al tratarse de una pena inusitada y desproporcional, que puede utilizarse como instrumento de censura previa por conveniencia política y atentar contra la democracia.

6) El artículo 233 del Código Electoral de Veracruz omite establecer los supuestos y las reglas por las que los consejeros distritales o municipales deban realizar un nuevo escrutinio y cómputo total o parcial, lo cual resulta contrario a los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución General, en virtud de que no contempla los supuestos previstos en el artículo 311, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo impugnado vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, en la que se mandata a los Congresos Locales que señalen los supuestos específicos y establezcan las reglas para realizar el recuento total o parcial de la votación en sede administrativa y jurisdiccional. Además, el Congreso Local inobserva el mandato dispuesto en el artículo

tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos, el cual señala que las Legislaturas Locales tendrán que realizar las reformas correspondientes ajustándolas a las disposiciones constitucionales federales. Para cumplir con dicho mandato constitucional, el legislador debió precisar con claridad en qué casos procede el recuento parcial y el total, quiénes se encuentran legitimados para solicitar tales recuentos, qué requisitos se deben seguir para llevarlos a cabo, cómo se desahogarán y qué efectos tendrán.

7) Los artículos 267, cuarto párrafo, fracciones I y II, y 269 del Código Electoral de Veracruz vulneran el derecho a ser votado de los candidatos independientes, pues aumentan los requisitos para obtener dicha candidatura: por un lado, deben obtener la cédula de respaldo de cuando menos el 3% de la lista nominal de electores, cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo establece el 1%; y, por otro, reduce el plazo para obtener dichas cédulas a 30 días; mientras que la ley general prevé un plazo de 60 días. Lo anterior, se traduce en una reglamentación excesiva que no cumple con los principios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad.

Así, al violentarse el derecho a ser votado, a su vez, se transgrede en perjuicio de los ciudadanos el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa dispuesto en el artículo 133 constitucional. El Congreso Local debió acatar, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución General, los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales otorgan la libertad política de ser votado a toda persona que aspire a ocupar un cargo de elección popular.

Asimismo, los artículos impugnados vulneran el artículo 1o. constitucional, de conformidad con el criterio jurisprudencial siguiente: "IGUALDAD. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE SE HAGAN VALER RESPECTO A LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO PUEDEN ENTENDERSE SI NO ES EN RELACIÓN DIRECTA CON LAS LIBERTADES QUE ÉSTA CONSAGRA."

Por otro lado, el Congreso Local no otorga igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, pese al reconocimiento constitucional de la figura, violentando con ello la dignidad, la interpretación pro persona, el derecho al mínimo vital y las obligaciones generales de las autoridades de tutela de los derechos humanos previstas en el artículo 1o. constitucional de los candidatos independientes.

II. En la acción de inconstitucionalidad 55/2015, el Partido Acción Nacional señaló que:

1) La aprobación del Código Electoral de Veracruz vulnera los principios de debido proceso, legalidad, seguridad jurídica, de democracia representativa y deliberación parlamentaria previstos en los artículos 14, 16, 39 y 40 de la Constitución General, toda vez que el trámite y procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada transgrede la normatividad vigente que regula el actuar del Poder Legislativo Local.

El diecinueve de junio del dos mil quince, el gobernador del Estado de Veracruz envió al Congreso Local la iniciativa de "Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave", la cual se presentó ante el Pleno el veinticuatro del mismo mes y año, y se turnó a las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales, las cuales presentaron en un tiempo record, el treinta de junio del mismo año, el dictamen con proyecto de decreto.

Durante la sesión en que se aprobó el decreto de proyecto de Código Electoral de Veracruz, se vulneraron los artículos 19, 20 párrafo segundo, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los artículos 1, 2, último párrafo, 5, 31, fracciones V y VIII, 36, 84, 93, 96, 120 y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de dicha entidad.

El dictamen fue modificado en un momento del procedimiento legislativo inoportuno. La modificación no fue turnada para su estudio y análisis, lo cual imposibilitó a la minoría realizar el análisis exhaustivo del mismo previo a su aprobación.

Asimismo, durante el desarrollo de la sesión no existía el orden que debe imperar en el recinto legislativo y hubo una petición expresa de varios diputados de suspender la sesión. Lo pertinente era que la presidencia de la mesa directiva decretara un receso para restablecer el orden o suspendiera la sesión, con fundamento en el artículo 31 del reglamento mencionado; sin embargo, no lo hizo. Por lo anterior, la secretaria y el vicepresidente de la mesa directiva abandonaron el salón de sesiones, lo que ocasionó que se afectara el procedimiento legislativo, dado que sin poder hacerlo, la presidenta ejerció las funciones del vicepresidente y la secretaria de la mesa directiva.

En efecto, la presidenta pidió tomar nota del registro de oradores y se informara a la presidencia sobre el mismo, lo cual no pudo realizarse, toda vez

que la secretaria ya no se encontraba en el salón. Al advertir lo anterior, la presidenta asumió que no había diputados que quisieran hacer uso de la voz, por lo que procedió a la apertura del sistema electrónico para la votación nominal en lo general del dictamen, el cual se aprobó por 34 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención.

El artículo 31, fracción V, del reglamento establece que es obligación del presidente de la mesa directiva informar al Pleno de la ausencia o retiro del salón de sesiones del vicepresidente o del secretario y proceder conforme a las reglas de suplencia de integrantes de la mesa directiva, previstas en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz. De igual forma, el artículo 26, fracción II, de la ley orgánica señala que la secretaria tiene la atribución de comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, realizar el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas.

La mesa directiva debe conformarse de manera colegiada, de conformidad con los artículos 19 y 22 de la ley orgánica. Asimismo, el artículo 5 del reglamento citado establece que el Pleno contará con la conducción colegiada por la mesa directiva de los trabajos legislativos. En este sentido, no se sustituyó a los integrantes de la mesa directiva en el momento de la votación, por lo que la presidenta se condujo de una manera ilegal.

2) El partido promovente sostiene que los artículos 38, 39, 40 y 41 del Código Electoral de Veracruz vulneran los artículos 41, fracción I, 73, fracción XXIX-U, y 124 de la Constitución General, y el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, de diez de febrero de dos mil catorce, al expedir normas relativas a los partidos políticos que corresponden al Congreso de la Unión.

El ejercicio del Congreso Local está acotado a lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX-U, y 124 de la Constitución General, y el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, pues corresponde al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Partidos Políticos, donde distribuya competencias entre los distintos niveles de gobierno y regule los aspectos siguientes en materia de partidos políticos: a) las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales; b) los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia interpartidaria; c) los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática, así como la transparencia en el uso de los recursos; d) los contenidos mínimos de sus documentos básicos; e) los proce-

dimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; y, f) el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones.

La Ley General de Partidos Políticos es de observancia en todo el territorio nacional y regula tanto a los partidos políticos nacionales como locales. En este sentido, las Legislaturas Locales únicamente deben prever lo necesario para ejecutar lo ya establecido en dicha ley general o regular lo que les fue expresamente reservado en los artículos 8 y 9 de dicho ordenamiento.

Por tanto, si en ésta se estableció que a los organismos políticos electorales locales sólo les corresponde reconocer los derechos y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos en cada entidad, registrar a los partidos políticos locales y verificar la adecuada integración de los órganos legislativos locales, es claro que el Congreso Local no estaba facultado para legislar en materia de los requisitos que deben reunirse para constituir un partido político, el procedimiento a seguir y la forma en que debe actuar el organismo público local para elaborar el proyecto de dictamen.

En efecto, el legislador local estableció en el artículo 38 del Código Electoral local los requisitos que deben acreditarse para constituir un partido político, la forma en que debe llevarse a cabo la asamblea constitutiva y los efectos jurídicos que tendrán las solicitudes que no reúnan los requisitos. En las fracciones III y IV de dicho artículo, se establecieron mayores requisitos que los previstos en el artículo 13 de la Ley General de Partidos Políticos, dado que exige que la organización de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político cuenten con un registro de asociación política por al menos un año y que hayan participado al menos en un proceso electoral. Asimismo, en el inciso b) de dicho artículo impugnado establece el procedimiento a seguir, y en el artículo 39 del mismo ordenamiento señala otros requisitos que no eran competencia del Congreso Local.

De igual manera, el Congreso Local amplió, en el artículo 41 del Código Electoral local, los supuestos por los que un sujeto no puede ser representante de un partido político ante los organismos electorales previstos en el artículo 24 de la Ley General de Partidos Políticos.

3) El artículo 69, último párrafo, del Código Electoral de Veracruz vulnera los artículos 14 y 116, fracción IV, incisos b) y h), de la Constitución General, específicamente los principios de certeza y seguridad jurídica, al omitir señalar el plazo de duración de la campaña para diputados cuando se elijan conjuntamente con la elección de gobernador.

El artículo impugnado únicamente establece un plazo de sesenta días para la campaña de gobernador, y de treinta días cuando se elijan diputados locales o Ayuntamientos, por lo que no existe certeza jurídica respecto a la duración de las campañas electorales de los diputados locales cuando éstas concurren con las de gobernador. El tiempo de campaña no puede quedar a la interpretación, sino que debe constar expresamente.

4) El artículo 70, fracción V, del Código Electoral de Veracruz viola los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base tercera, apartado c), de la Constitución General, al establecer una limitación mayor a la libertad de expresión a las previstas en la Constitución.

La reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce maximizó la tutela de la libertad de expresión. En ésta se reformó el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución General, protegiendo únicamente a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así, a las instituciones y partidos políticos de expresiones que los denigren. En este sentido, el Congreso Local no puede obligar a los partidos políticos a abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones públicas y a los partidos políticos, y sancionar su incumplimiento en términos del artículo 315, fracción IV, del mismo código, con medidas que pueden ir desde la amonestación pública hasta la cancelación del registro al partido político.

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que la libertad de expresión de éstos cobra una relevancia especial, pues brindan información a los ciudadanos que participen en la vida democrática.

Tampoco puede ignorarse lo sostenido por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 «y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008» y 45/2006 y su acumulada «46/2006», donde se enfatizó que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual, sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y se apuntó a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que 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.¹

Así, el artículo impugnado constituye una restricción que, además, no soporta un test de proporcionalidad o de mínima razonabilidad, no existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda político electoral de los partidos políticos las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos. En primer lugar, dicha restricción fue suprimida mediante reforma constitucional. En segundo lugar, la medida no tiene cabida en los límites a la libertad de expresión previstos en el artículo 6o. constitucional, que prevé los ataques a la moral, a la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En efecto, la restricción mencionada no ataca per se ninguna de las cuestiones anteriormente mencionadas, para determinar si vulnera alguna de éstas, es necesario analizar los supuestos en concreto, lo cual, no justifica su restricción de inicio, y sí constituye una censura política. Un criterio idéntico sostuvo la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas «74/2014, 76/2014 y 83/2014». En este orden de ideas, al no superar la primera grada del escrutinio estricto, deberá declararse inconstitucional, específicamente, en lo referente a "expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos políticos".

5) El artículo 288, fracción IX, del Código Electoral de Veracruz viola los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base tercera, apartado c), de la Constitución General, establece una limitación mayor a la libertad de expresión que las previstas en la Constitución.

No existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda político electoral de los candidatos independientes las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, como se expuso en el concepto de invalidez anterior.

Asimismo, atendiendo al principio pro persona, si para los partidos políticos la restricción mencionada a la libertad de expresión es inconstitucional, con mayor razón lo es en el caso de un candidato independiente, pues dicho principio maximiza su vigencia.

¹ El promovente considera que sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.) de la Primera Sala: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."

6) Los artículos 315, fracción IV, y 319, fracción XII, del Código Electoral de Veracruz, en vía de consecuencia, violan los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base tercera, apartado c), de la Constitución General, al establecer una limitación mayor a la libertad de expresión que las previstas en la Constitución.

Los preceptos impugnados en este concepto de invalidez establecen consecuencias jurídicas por el incumplimiento de la obligación impuesta en los artículos impugnados, en los conceptos de invalidez cuarto y quinto, respecto de las que no debiera existir sanción alguna.

Sostener lo contrario, implica que el legislador delegue su función de tipificar las infracciones a la autoridad administrativa, a través de la implementación de un procedimiento sancionador, lo cual es contrario al principio de legalidad y dejaría en la legislación de Veracruz "leyes en blanco", que son inconstitucionales, por ser contrarias a la garantía de exacta aplicación de la ley.

El Estado de derecho constitucional debe velar no sólo por evitar que se establezcan limitantes excesivas a los derechos fundamentales, sino también por expulsar del sistema jurídico las disposiciones normativas que tiendan a sancionar su ejercicio; mientras que el Congreso del Estado no interpretó los derechos fundamentales de forma progresiva y pro persona, desconociendo la reforma constitucional.

7) Los artículos 108, fracción XLIV, y 114 del Código Electoral de Veracruz, son contrarios a los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General, al prever que el secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local.

La reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, centralizó la toma de decisiones sobre la integración y funcionamiento de los organismos locales electorales, con el fin de fortalecer a la autoridad encargada de desarrollar los procesos electorales federales, introducir nuevos mecanismos que garanticen la imparcialidad de los organismos electorales locales y evitar la intromisión de otros poderes de las entidades federativas en éstos.

De conformidad con el artículo 41, fracción V, apartado C, constitucional, corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, y en términos del apartado D, emitir la regulación y funcionamiento del servicio profesional electoral Nacional. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numerales 1o. y 2o., establece que las autoridades electorales deben gozar de

autonomía e independencia en sus funciones, prevé la forma en que se integrarán los organismos públicos locales electorales y que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral designará a sus integrantes.

En este orden de ideas, el Congreso Local se entromete en la designación del secretario ejecutivo y rompe con el propósito de la reforma constitucional de garantizar la imparcialidad, certeza e independencia del Instituto Electoral Veracruzano, pretendiendo imponer un servidor público con facultades metaconstitucionales, pues, si bien el secretario ejecutivo sólo concurre con voz en las sesiones del consejo general, también lo es que el Congreso Local diseñó las funciones del secretario ejecutivo, de manera que éste no cuente con un papel solamente administrativo, sino que tiene un papel relevante en la organización y desarrollo del proceso electoral, de conformidad con los artículos 112, 113 y 115 del Código Electoral de Veracruz.

El Congreso Local no puede incidir en la designación de las autoridades del organismo local electoral. En todo caso, el encargado sería el Instituto Nacional Electoral o el propio Instituto Electoral Veracruzano.

8) Los artículos 154 y 155 del Código Electoral de Veracruz violan lo dispuesto por los artículos 1o., 14, 16, 35, 41, fracción V, apartado D, y 116 de la Constitución General, así como el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce, al sancionar a los partidos políticos con el impedimento de integrar el órgano electoral local durante el proceso electoral por no registrar a sus representantes ante el Consejo General del Instituto Electoral a más tardar 15 días después de su instalación, o por no asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias del consejo de dicho instituto.

En cuanto al primer supuesto, los artículos impugnados incumplen con una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en la integración plural de las autoridades administrativas electorales y la participación ciudadana a través de partidos políticos, prevista en el artículo 41, bases I y II, de la Constitución General.

De igual manera, la medida no es idónea para lograr el fin buscado, sino que provoca un daño mayor al proceso electoral, pues en lugar de reparar las consecuencias de la omisión de los partidos políticos, genera la imposibilidad absoluta de que los órganos se integren adecuadamente durante el proceso electoral, afectando con ello a la ciudadanía.

Asimismo, que los partidos políticos mantengan su representación ante los órganos del Instituto Electoral Veracruzano brinda certeza jurídica

del proceso electoral, pues permite que estos opinen y deliberen sobre las acciones que deben tomarse durante el proceso, lo que redundaría en un beneficio para la democracia. En este sentido, los artículos impugnados también violan el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones locales y el principio de pluralidad en la integración de los órganos electorales.

Más aún, la medida no es proporcional ni equitativa, ya que priva de participación y de otros derechos subjetivos a los partidos políticos durante todo el proceso electoral y de manera indirecta a la ciudadanía y a los candidatos propuestos por dicho partido, pues, al no contar con representación en el órgano respectivo, no puede interponer recursos o impugnar actos emitidos por el órgano electoral.

De igual manera, es inconstitucional lo previsto en el artículo 155, párrafo tercero, del Código Electoral de Veracruz, que regula el segundo supuesto mencionado, pues establece una restricción al derecho fundamental de participación de los partidos políticos en la integración de las autoridades administrativas electorales mediante una sanción que no supera un escrutinio de constitucionalidad.

La restricción cumple con el requisito de legalidad, toda vez que el Código Electoral de Veracruz es una ley en sentido formal y material. Sin embargo, incumple el requisito de admisibilidad constitucional, pues, de conformidad con los artículos 41, base I, y 116, fracción IV, de la Constitución General, los partidos políticos podrán gozar de las prerrogativas constitucionales y legales siempre y cuando su fuerza política expresada en votos les permita mantener el carácter de partidos políticos. En este sentido, la participación de los partidos políticos en la integración de los órganos electorales sólo podrá limitarse en el caso de que perdieran el registro correspondiente, por lo que su exclusión por distintos motivos no encuentra un sustento constitucional, aun cuando busque garantizar el cumplimiento de las obligaciones emanadas por el derecho de participación e integración de los órganos administrativos locales.

9) Los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Electoral de Veracruz, son contrarios a los preceptos 1o., 14, 16, 35, 41, fracción V, apartado D, y 116 de la Constitución General, y sexto transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce, al regular cuestiones relacionadas con coaliciones.

De los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General, y segundo transitorio, fracción I, incisos f) y g), del decreto de reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, se advierte que la facultad de legislar en materia de coaliciones está reservada al ámbito federal, pues la

Constitución General establece los lineamientos que deberán aplicarse al reglamentar la figura de coaliciones, sin conceder a los Estados en todo o en parte la facultad de legislar al respecto. No obstante, en los artículos impugnados el Congreso Local pretende regular aspectos relacionados con coaliciones, lo cual no está permitido ni siquiera en el caso de que se trate de una reproducción del Texto Federal, pues al tratarse de una facultad federal sólo es aplicable lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos. Al respecto, ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas «26/2014, 28/2014 y 30/2014».

10) Los artículos 101, 113, 116 y 123 del Código Electoral de Veracruz y los artículos décimo y décimo primero transitorios del decreto publicado el uno de julio de dos mil quince violan lo dispuesto en los preceptos 1o., 14, 16, 35, 41, fracción V, apartado D, y 116 de la Constitución General, y sexto transitorio de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, al regular aspectos relacionados con el servicio profesional electoral.

La facultad de reglamentar el servicio profesional electoral tanto federal como de las entidades federativas corresponde al Congreso de la Unión mediante la ley correspondiente y al Instituto Nacional Electoral a través del estatuto respectivo y su operación material a este último, de conformidad con los artículos 41, fracción V, apartado D, de la Constitución General, y sexto transitorio de la reforma constitucional mencionada, así como de los artículos 30, apartados 3 y 4, 48, apartado 1, inciso e), 57, apartado 1, 59, apartado 1, inciso g), 63, apartado 1, inciso b), 201, 202, 203, 204, 205 y 206 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el artículo décimo cuarto transitorio del decreto publicado el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

En específico, el artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución General señala que los aspectos de organización y funcionamiento del servicio profesional electoral corresponden al Instituto Nacional Electoral. En consecuencia, lo dispuesto en los artículos 101, fracción VI, inciso e), y 123 del Código Electoral de Veracruz resultan inconstitucionales, pues el primero prevé la existencia de una dirección ejecutiva en el Instituto Electoral Veracruzano relacionada con el servicio profesional electoral, y el segundo desarrolla las atribuciones de la correspondiente dirección ejecutiva.

Asimismo, el artículo 101 del Código Electoral de Veracruz, se contrapone a dicho precepto constitucional e invade la esfera de competencias de la autoridad federal, ya que: a) prevé un servicio profesional electoral; b) aun suponiendo que el legislador tuviese la atribución para regular algún aspecto relacionado con el servicio profesional o de remitir al Estatuto del Servicio

Profesional Electoral Nacional, lo hizo de manera deficiente, pues de acuerdo a la Constitución General, el servicio profesional electoral comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral de Veracruz, en tanto que el Código Electoral de Veracruz es omiso en regular lo relativo a la selección, capacitación, profesionalización y rotación de dicho personal.

En el mismo sentido, resultan inconstitucionales los artículos 113 y 116 del Código Electoral de Veracruz, puesto que el legislador local no puede disponer que la junta general ejecutiva tenga atribuciones para supervisar el cumplimiento de los programas del servicio profesional electoral, ni establecer que los órganos ejecutivos pertenecerán al servicio profesional electoral nacional, pues la incorporación de funcionarios del Instituto Electoral Veracruzano al servicio profesional no es una atribución que pueda ejercer el legislador local, sino que dicha incorporación deviene del artículo sexto transitorio de la reforma constitucional y de los lineamientos del Instituto Nacional Electoral.

Además, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena la elaboración de los lineamientos para la incorporación de los servidores públicos del otrora Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales locales al servicio profesional electoral nacional, en términos del artículo sexto 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de dos mil catorce; y se aprueban los criterios generales para la operación y administración transitoria del servicio profesional electoral, tanto en el Instituto Nacional Electoral, como en los organismos públicos locales electorales, hasta la integración total del servicio profesional electoral nacional.". En consecuencia, desde hace más de un año existen disposiciones que regulan el servicio profesional electoral en las entidades federativas, particularmente los puntos cuarto, quinto y sexto del acuerdo establecen qué funcionarios de los órganos electorales locales se incorporan al servicio profesional electoral nacional y qué disposiciones les son aplicables.

En el artículo 123 del Código Electoral de Veracruz, se establecen las atribuciones del director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, las cuales no puede tener, dado que están contenidas en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, en el penúltimo párrafo de dicho precepto, se le atribuye al Instituto Nacional Electoral una competencia que no le puede ser otorgada por el Congreso Local, tampoco puede considerarse simplemente como una reproducción del contenido de las disposiciones federales, pues incluso ello está vedado como lo sostuvo la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas «74/2014, 76/2014 y 83/2014». De igual manera, el último párrafo del precepto impugnado es inconstitucional, dado que la reglamentación del Servicio Profesional Electoral le corresponde al legislador federal y al Instituto Nacional Electoral.

Por último, el artículo décimo transitorio del decreto que expide el Código Electoral de Veracruz, es inconstitucional, al señalar que: "*El personal del Instituto Electoral Veracruzano será adscrito al Servicio Profesional Nacional Electoral, ...*", puesto que parece incorporar a la totalidad del personal del Instituto Electoral Veracruzano al Servicio Profesional Electoral, circunstancia que corresponde determinar al legislador federal y al Instituto Nacional Electoral. En efecto, el acuerdo señalado establece qué personal de los órganos electorales locales se incorpora al servicio profesional electoral Nacional, de conformidad con las funciones que realizaban al momento de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

11) El artículo 408 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave contraviene lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, y el Congreso Local omitió establecer una provisión presupuestal que garantice la autonomía del próximo Tribunal Electoral del Estado, lo cual contraviene el artículo 17 constitucional.

De acuerdo con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, los Estados deben asegurar que la función de las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, se rijan por los principios de independencia, objetividad e imparcialidad. Dicho artículo fue objeto de la reforma político electoral de dos mil catorce, que reconfiguró el sistema electoral en varios aspectos, entre ellos, el relacionado a la integración y designación de las autoridades electorales, eliminando la injerencia de los Gobiernos Locales y resaltando como característica de la función jurisdiccional electoral estatal, la autonomía y la independencia. En el mismo sentido, se expresó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JRC-440/2000 y acumulada «SUP-JRC-44S/2000».

Con dicho fin, se retiró a los Congresos Locales la facultad de nombrar a los Magistrados electorales y otorgó al Senado de la República, y se dispuso en

el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que los tribunales electorales locales no dependerán de los Poderes Judiciales de los Estados.

La regulación en el Código Electoral de Veracruz respecto a la creación del tribunal electoral local no cumple con las cualidades subjetiva y objetiva para garantizar la autonomía e independencia del mismo. Se vulnera la cualidad subjetiva, pues el Congreso Local legisló indebidamente sobre los requisitos para ser Magistrado electoral cuando el órgano competente para nombrarlos es el Senado de la República.

En el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución General, se dispuso que los Magistrados electorales locales serán nombrados por el Senado de la República, y en el artículo 115 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecieron los requisitos necesarios para el cargo de Magistrado electoral. En este sentido, el Congreso Local se excedió en sus facultades, al establecer en el artículo impugnado los requisitos para ser Magistrado electoral, toda vez que si bien reprodujo el contenido de la ley general, los Estados son incompetentes para legislar al respecto, dado que es competencia de la legislación general y, además, no podría establecerlos tomando en cuenta que el encargado para designarlos es el Senado de la República.

Por otro lado, se vulnera la cualidad de tipo objetivo, pues en el Código Electoral no existe disposición que contenga una previsión presupuestal para la operación y funcionamiento del nuevo tribunal electoral que le garantice su independencia, autonomía y no sumisión a otro poder, el cual deberá ser nombrado por el Senado antes de noviembre de dos mil quince, de conformidad con el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral y el artículo 169 del Código Electoral de Veracruz.

El legislador veracruzano no sólo omitió dicha cuestión, sino que, además, dispuso en los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto por el que se expidió el Código Electoral que los bienes y el personal del actual tribunal electoral local pasarán al Poder Judicial del Estado privando al nuevo Tribunal electoral de recursos para su funcionamiento. Además, en el paquete económico para el dos mil quince, el presupuesto del Tribunal Electoral Local se etiquetó para el Poder Judicial Local, por lo que el Congreso Local debió establecer que se transferirían tales recursos al tribunal electoral o asignar los recursos suficientes al mismo. La omisión denunciada es un fraude a la ley,

pues deliberadamente deja al órgano jurisdiccional electoral en desventaja con los Poderes Constituidos Locales.

A su vez, no puede considerarse que el artículo 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dote, de legalidad a la omisión legislativa, pues el Congreso Local consciente que este año serían nombrados los nuevos Magistrados Electorales, no contempló previsión económica para los mismos.

12) El artículo 50, inciso b), fracción III, del Código Electoral de Veracruz viola lo dispuesto en los preceptos 1o., 14, 16, 35, 41, fracción V, apartado D, y 116 de la Constitución General, y sexto transitorio de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, pues se da un trato desproporcionado a la elección de Ayuntamientos en comparación con la de gobernador y diputados locales.

Lo anterior, en virtud de que durante la elección en que se renuevan tanto gobernador como diputados locales se estableció un monto adicional equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias y del treinta por ciento cuando sólo se elijan diputados. En cambio, para la elección de Ayuntamientos se asigna un monto adicional equivalente al veinte por ciento del gasto ordinario, a pesar de realizar la misma cantidad de actividades para la obtención del voto.

Las campañas electorales para la elección de los Ayuntamientos habrán de generar más gasto que las elecciones de diputados y gobernador, por lo siguiente: a) cada elección municipal es independiente, pues de conformidad con el artículo 115 constitucional, el Municipio es la base de la división territorial y de organización política y administrativa del Estado; b) difícilmente coincidirán con las de gobernador o diputados, pues la duración del cargo es distinta, por lo que resulta insuficiente que se les otorgue una cantidad menor; c) en cada territorio se promociona a los candidatos a presidente municipal, regidores y síndicos lo que acarrea más gasto de propaganda; d) en las elecciones de gobernador, diputados o Ayuntamientos el padrón electoral y el territorio son los mismos, por lo que no existe justificación para otorgar un financiamiento diferenciado; e) en caso de ser diferenciado, debería ser mayor para las elecciones municipales; f) las elecciones de diputados y gobernador coinciden de manera alternada, por lo que cuando se vote por gobernador, el presupuesto extraordinario se eleva considerablemente, lo cual no sucede en el caso de elecciones municipales; y, g) en el caso de diputados es posible la reelección, por lo que la campaña resultaría ser menos costosa al ser ya conocido el candidato por los votantes.

En este sentido, el financiamiento para gastos de campaña en la elección de Ayuntamientos es inconstitucional, pues el artículo 116 de la Constitución General establece que los partidos políticos recibirán de forma equitativa financiamiento público, por lo que no resulta proporcional la cantidad asignada a la elección de Ayuntamientos respecto a las de gobernador y diputados. A pesar de que el Congreso de Veracruz tiene la facultad de legislar en materia de financiamiento para partidos políticos no puede dar un trato desproporcional.

13) Los artículos 173, inciso a), fracción IV, e inciso b), penúltimo y último párrafos, y 278, fracción II, inciso j), del Código Electoral de Veracruz, son contrarios a lo previsto por los artículos 14, 35, fracción II, y 41 de la Constitución General, al establecer como requisito para los candidatos de partidos políticos como independientes que cuenten con buena fama pública e imponerles la obligación de acreditarlo, sin especificar el medio de prueba idóneo. Además, que quien sostenga que algún candidato cuenta con mala fama pública deberá exhibir testimonio notarial.

El Congreso Local no cumple con la obligación constitucional de garantizar progresivamente el derecho a ser votado. Los artículos 22, 23, 43 y 69 de la Constitución Local, no establecen como requisito para los cargos de elección popular, el hecho de contar con fama pública y mucho menos que el candidato deba acreditarla. En este sentido, la limitante establecida en el precepto impugnado carece de un fin constitucionalmente legítimo, pues no se advierte que sirva para alcanzar un objetivo especial, sino, por el contrario, entorpece el ejercicio de un derecho humano fundamental y facilita a los contrincantes del candidato generar situaciones de derecho oponibles que lo desvirtúen ante la autoridad electoral y el votante mediante pruebas deficientes. Además de que, en todo caso, los atributos del candidato deben ser propios de la contienda en donde se informe a la ciudadanía por qué el candidato no debiera ocupar un cargo de elección popular.

La medida tampoco es idónea, pues la mejor forma de asegurarse que quienes tengan buena fama ocupen los cargos públicos es mediante el voto. En consecuencia, no es necesario exigir mayores requisitos en la ley de los contenidos en la Constitución General y en la Local. Asimismo, lo pretendido por el legislador local es irracional y desproporcional. En este sentido, al tratarse de un requisito irracional, no idóneo y sin fin legítimo obstaculiza el derecho a ser votado y viola el principio de progresividad.

De igual forma, las disposiciones impugnadas vulneran el artículo 14 constitucional y el principio de certeza en materia electoral, al introducir para el perfeccionamiento de la documental pública una diligencia para mejor proveer, consistente en un reconocimiento de documento que resulta ilegal, dado

que la prueba de reconocimiento de documentos es apta para perfeccionar una documental privada y no públicos.

En este sentido, los artículos impugnados contravienen los artículos 14 y 41 de la Constitución General, en virtud de que atentan contra el principio de certeza jurídica, se constituyen en instrumentos que potencialmente pudieran restringir el derecho a ser votado, son medidas desproporcionales y vulneran el principio de progresividad.

14) Los artículos 48 y 287, fracciones II y V, del Código Electoral de Veracruz violan el artículo 41, fracción III, de la Constitución General, pues establecen medidas nugatorias de prerrogativas para candidatos independientes que los colocan en condiciones de desigualdad con respecto a candidatos propuestos por partidos políticos.

De conformidad con el artículo 48 del Código Electoral de Veracruz, el Instituto Electoral Local debe salvaguardar la equidad de la contienda informando a los partidos políticos sobre las modalidades y tarifas de medios de comunicación distintos a la radio y la televisión para la promoción de sus candidatos; sin embargo, el derecho de contratar estos servicios es exclusivo de partidos políticos y coaliciones. En este sentido, la disposición impugnada niega a los candidatos independientes la posibilidad de contratar espacios orientados a la promoción del voto, lo cual no garantiza condiciones de equidad dentro del proceso electoral.

De igual manera, el artículo 287, fracciones II y V, del Código Electoral de Veracruz niega a los candidatos independientes el derecho de acceso a espacios en medios distintos a la radio y a la televisión, solamente el de replicar y aclarar la información que generan los medios de comunicación cuando consideren que deforma su imagen o se fundan hechos falsos o sin sustento alguno.

Los artículos señalados contienen la facultad exclusiva de contratación de medios distintos a la radio y la televisión para partidos políticos o coaliciones, lo cual vulnera lo dispuesto en el artículo 41, base III, de la Constitución General, que mandata que en la ley se deben establecer prerrogativas para las campañas electorales, por lo que se pone en riesgo la equidad en la contienda y limita el derecho a ser votado y acceder a cargos públicos. En este sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los *Casos Castañeda Gutman vs. México y Yatama vs. Nicaragua*.

15) Los artículos 162, 165, 166 y 167 del Código Electoral de Veracruz violentan los artículos 41, 73 y 124 de la Constitución General, dado que regulan

materias que no son de su competencia: padrón electoral, credencial para votar y listas nominales.

Tanto el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), y apartado C, inciso b), de la Constitución General, como el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgan al Instituto Nacional Electoral, en los procesos locales y federales, la atribución del padrón electoral y la lista de electores. Incluso en el artículo 54.1., incisos b), c), d), e) y f), se establecen las atribuciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, entre las que se encuentra formar el padrón electoral, expedir la credencial para votar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral, proporcionar la lista nominal de electores, y coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales para mantener actualizado el padrón.

Si bien de conformidad con el artículo 41, base V, apartado C, párrafo 2, inciso b), de la Constitución General, el Consejo Electoral del Instituto Nacional Electoral puede delegar las atribuciones correspondientes al padrón electoral y la lista de electores; lo cierto es que tal disposición no faculta al Congreso Local a legislar al respecto, sino que, en el caso de que el consejo general delegue tales facultades a los organismos electorales locales, éstos deberán ejercer dichas facultades de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los lineamientos que emita en la materia el propio Instituto Nacional Electoral.

Mientras tanto existe una doble regulación, que pone en duda la certeza y legalidad de las listas nominales, pues el Congreso Local estableció en el Código Electoral local un título segundo denominado "Del padrón electoral, credencial para votar y listas nominales", en el que reguló el uso del padrón electoral, de la credencial para votar, las listas nominales y el propósito de depuración del listado nominal invadiendo la esfera de competencias del Instituto Nacional Electoral y violentando el artículo 124 constitucional.

En específico, el artículo 162 del Código Electoral local impone a la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores un plazo de diez días para resolver las aclaraciones que hagan los ciudadanos para su inclusión o exclusión del padrón; mientras que en el artículo 143 de la ley general, el plazo es de veinte días. Además, el legislador local no es competente para imponerle plazos para resolver a una autoridad que pertenece al Instituto Nacional Electoral.

De igual manera, el artículo 165 del Código Electoral local establece criterios para excluir a los ciudadanos del padrón electoral, incluyendo el supuesto de que el ciudadano no haya hecho la notificación correspondiente de su cam-

bio de domicilio y que no cumpla con los requisitos previstos en el artículo 4, fracción II, del mismo código, el cual establece las obligaciones de los ciudadanos, por lo que invade facultades del Instituto Nacional Electoral y vulnera el principio de legalidad.

Del mismo modo, el artículo 166 del código impugnado impone obligaciones a los oficiales encargados del Registro Civil de dar aviso al Registro Federal de Electorales de los fallecimientos de las personas mayores a dieciocho años, dentro de los treinta días siguientes a la expedición del acta respectiva, contraviniendo lo establecido en el artículo 154, párrafo 2, de la ley general, que dispone que los servidores públicos del Registro Civil deberán informar al instituto dentro de los diez días siguientes a la expedición del acta respectiva.

Por último, el artículo 167 del Código Electoral de Veracruz se contrapone al artículo 154.3. de la ley general, pues establece obligaciones distintas a los Jueces, al tener que avisar al instituto sobre el cambio de nombre de un ciudadano o se decreta su incapacidad para votar.

III. En la acción de inconstitucionalidad 56/2015, el Partido de la Revolución Democrática señaló que:

1) Los artículos 41, fracción V, 101, fracción VI, inciso e), y último párrafo, 113, fracción VI, 116, párrafo primero, y 123, párrafos primero y segundo, del Código Electoral para Estado de Veracruz, violan lo dispuesto en los artículos 41, fracción V, apartado D, 124 y 133 de la Constitución General, al invadir la atribución del Instituto Nacional Electoral relativa a la regulación y organización del servicio profesional electoral nacional.

El Instituto Nacional Electoral goza de tal atribución desde el año de dos mil catorce, y tiene la obligación de expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral al servicio profesional electoral nacional, en términos del artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. De igual forma, el artículo décimo cuarto transitorio del decreto que promulgó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la organización del servicio profesional electoral nacional se hará conforme a las características y plazos que establezca el instituto, debiendo expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional.

Lo anterior es reconocido en los artículos 123, último párrafo, y décimo transitorio del decreto que expidió el Código Electoral de Veracruz.

El artículo 101, último párrafo, del Código Electoral local incluye dentro del servicio profesional electoral al personal directivo, no obstante que éste sólo comprende a los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales en materia electoral. Además, no atiende el principio de certeza, pues establece la vigencia transitoria de un estatuto en la materia hasta en tanto se expide el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, sin siquiera especificar reglas para su expedición ni el origen del mismo.

El artículo 116, párrafo primero, es inválido, pues establece que los órganos integran el servicio profesional electoral, cuando son los servidores públicos quienes lo hacen, y también señala que los directores ejecutivos del Instituto Electoral Local pertenecen a dicho servicio, cuando tampoco lo hacen.

De igual forma, el artículo 123, primer párrafo, debe ser expulsado, puesto que prevé la existencia de un ente perteneciente al Instituto Electoral Local que se encargue del servicio profesional electoral, lo que invade la competencia del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, es inexacto el segundo párrafo, al señalar que el Instituto Nacional Electoral, por conducto de la unidad de vinculación, le compete regular la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional, debido a que no es su competencia de acuerdo con los artículos 30, párrafo tercero, 57 y 60 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2) Los artículos 108, fracción XLIV, y 114, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Electoral para el Estado de Veracruz infringen los artículos 41, fracción V, apartado A, inciso e), párrafo noveno, y 116, fracción IV, incisos b) y c), numeral 1o., de la Constitución General, al violar la autonomía e independencia del órgano de dirección superior del Instituto Electoral Local, al permitir la intervención del Congreso del Estado en la designación del secretario ejecutivo.

El artículo 116, fracción IV, inciso c), constitucional prevé que el órgano de dirección superior del órgano público local electoral se integre por un consejero presidente y seis consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos; correspondiendo al Instituto Nacional Electoral la designación de los consejeros, quienes a su vez designan al secretario ejecutivo, lo que genera una relación de mando que se rompe con la intervención del Congreso del Estado.

De este modo, las disposiciones impugnadas son contrarias al nuevo modelo constitucional en materia electoral, en el cual se eliminó cualquier forma

de intervención de los poderes públicos locales en la designación de los órganos de dirección superior de los órganos públicos electorales locales. Asimismo, las normas controvertidas plantean una dicotomía y separación de los integrantes del órgano de dirección, no obstante que el diseño constitucional establece una sola línea de mando y de relación entre los integrantes.

De acuerdo con el artículo 41, fracción V, apartado A, inciso e), párrafos segundo y noveno, constitucional, la secretaría ejecutiva forma parte del órgano superior de dirección de los órganos electorales (nacional o locales) con derecho a voz, pero sin voto, y tiene una relación de subordinación respecto de los miembros con derecho de voto, para una efectiva autonomía en su funcionamiento e independencia en las decisiones.

Así, las disposiciones impugnadas desconocen la naturaleza de la secretaría ejecutiva, al establecer su designación mediante un procedimiento de convocatoria pública, como si se tratara de un órgano distinto e independiente del órgano superior de dirección, en el que incluso sea designado por el Congreso del Estado y la determinación de permanencia o remoción esté ajena a los integrantes con derecho de voto del órgano superior de dirección. Asimismo, la Constitución del Estado de Veracruz no establece atribución alguna al Congreso del Estado para intervenir en la designación del secretario ejecutivo.

De igual forma, las normas impugnadas resultan incongruentes con los artículos séptimo y octavo transitorios del decreto de reforma constitucional del Estado de Veracruz del cinco de enero de dos mil quince, así como del décimo transitorio del decreto que expidió el Código Electoral de Veracruz.

3) Los artículos 101, fracción IX, inciso a), y 115, fracción XVIII, del Código Electoral de Veracruz violan los artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, incisos b) y c), numeral 1o., de la Constitución General, en los cuales se establecen las bases para la organización de los órganos públicos locales electorales.

El nuevo diseño de los órganos públicos electorales locales no permite la creación de órganos desconcentrados denominados enlaces administrativos, como intermediarios entre el órgano superior de dirección y los órganos desconcentrados, siendo que constituyen también órganos desconcentrados, por lo que implicaría la existencia de dos órganos desconcentrados respecto de los cuales los enlaces administrativos no tienen características ni funciones.

Asimismo, los artículos impugnados violan el principio de certeza, porque de la lectura de los numerales 139 al 159, que prevén a los órganos

desconcentrados llamados Consejos Distritales y Municipales, no hay disposición que regule a los enlaces administrativos, ni la relación con los Consejos Distritales y Municipales o con las mesas directivas de casilla, de modo que los enlaces administrativos resultan innecesarios y ante la ausencia de regulación pueden entorpecer las funciones de los órganos desconcentrados que se están regulados.

Incluso, los enlaces administrativos no guardan conformidad con el artículo 66, apartado A, inciso e), de la Constitución del Estado, que señala que el órgano público local electoral contará con el personal ejecutivo y técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones, pues los enlaces administrativos no tienen dicho carácter, máxime que la legislación no los define, ni prevé sus características o funciones.

Si bien la Legislatura Local, en ejercicio de su libertad de configuración, puede establecer en la ley la forma en que se organizará el órgano público local electoral, también es que debe ser conforme a criterios de razonabilidad, lo cual, no acontece en el caso, debido a que se prevén órganos desconcentrados de manera paralela a los Consejos Distritales y Municipales que constituyen los órganos desconcentrados por excelencia y que se sí encuentran regulados.

Además, los enlaces administrativos carecen de relación con el órgano supremo de dirección, pues únicamente tienen relación con la secretaría ejecutiva, ello genera una doble línea de mando, una entre el órgano superior de dirección y los Consejos Distritales y Municipales, y otra, de la secretaría ejecutiva y los enlaces administrativos.

4) Los artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 35, 48, 49, 50, apartado B, 67, 108, fracción X, 122, 296, párrafo segundo, y 305 del Código Electoral de Veracruz vulneran los artículos 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 6, penúltimo y último párrafos, apartado C, segundo párrafo, inciso b), fracción XXI, inciso a), y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General, en relación con el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso g), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, al invadir la esfera de competencia del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización político-electoral.

De la lectura de los artículos 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 6, penúltimo y último párrafos, apartado C, segundo párrafo, inciso b), fracción XXI, inciso a), de la Constitución, y 8 y 195 de la Ley General de Partidos Políticos, se concluye que la facultad de fiscalización le corresponde al Instituto Nacional Electoral, el cual puede delegarla a las autoridades electorales

locales mediante votación calificada del consejo general; y, que la emisión de la regulación en la materia le corresponde al Congreso de la Unión y la facultad reglamentaria al Instituto Nacional Electoral, con independencia de que se delegue la función.

Si bien la legislación local puede prever un órgano de fiscalización y su funcionamiento, ello está sujeto a que la función de fiscalización le sea delegada. Además, tampoco es válido sustraer de la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral a las agrupaciones políticas locales, ya que las bases constitucionales no realizan distinción alguna al referirse a partidos políticos, candidatos y procesos electorales.

Lo anterior parte de la interpretación errónea y gramatical de la Constitución, lo cual no es acorde con el espíritu y propósito del nuevo modelo electoral, al contrario, la correcta interpretación del Texto Fundamental permite concluir que la función de fiscalización en materia político-electoral es única e integral. Así, el legislador local, al regular la fiscalización de las agrupaciones políticas locales genera una duplicidad de órganos y funciones que la reforma constitucional trató de evitar.

Por último, se señala que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado de forma incorrecta el sistema de fiscalización, pues ha concluido que la fiscalización de las agrupaciones políticas locales, agrupaciones de observadores electorales a nivel local y organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político local corresponden a la autoridad electoral local. No obstante que el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización (INE/CG93/2014), sólo surten efectos para el año de dos mil catorce, por lo que, al concluir corresponderá al Instituto Nacional Electoral asumir de forma integral y plena el sistema único en materia de fiscalización.

Así, la autoridad electoral local sólo puede asumir la función de fiscalización cuando haya sido delegada, cumpliendo las formalidades y el procedimiento del artículo 8 de la Ley General de Partidos Políticos, y sólo para el objeto de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos, de modo que no hay base constitucional o legal que permita a la autoridad electoral local fiscalizar a las asociaciones político locales, organizaciones de observadores en elecciones locales y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político local; ni la atribución de aplicar el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral o establecer una reglamentación paralela al sistema nacional de fiscalización o procedimientos en la materia.

5) Los artículos 173, fracción IV, y 278, fracción II, inciso j), del Código Electoral de Veracruz transgreden el derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II, en relación con el 1o. de la Constitución General, así como los principios de objetividad y certeza previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), constitucional, al establecer como requisito para el registro de candidatos independientes acreditar que cuentan con buena fama pública, lo que resulta desproporcional y no razonable.

De acuerdo con las disposiciones controvertidas, se prevé la obligación de acreditar que los candidatos cuenten con buena fama pública, pero no se precisa la forma de probar tal condición; además, se trata de un elemento del derecho a la honra y no un requisito o impedimento para ser elegible, lo cual es contrario a los principios de certeza y de objetividad. En este sentido, los requisitos de elegibilidad son de aplicación estricta, de ahí que el requisito de acreditar la buena fama pública resulta excesivo y desproporcional.

Además, las leyes locales no pueden aumentar requisitos a los establecidos en la Constitución Local, por lo que son inconstitucionales los dos últimos párrafos de la fracción XIII del artículo 173 impugnado, así como el hecho de negar la buena fama pública por medio de testimonio rendido ante fedatario público, ya que, por las condiciones de pobreza que imperan en el Estado cualquier persona a cambio de obtener una gratificación económica puede fungir como testigo de un hecho de tal naturaleza, lo cual es contrario a derecho.

De igual forma, los artículos controvertidos violan el artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución General, el cual establece el principio *pro homine*.

Por último, el hecho de probar el modo honesto de vivir como requisito para el registro de candidatos carece de razonabilidad, al pretender acreditar una presunción y al establecer un requisito de carácter subjetivo que restringe el derecho a ser votado.

6) El artículo 269 del Código Electoral de Veracruz viola los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución General, en relación con los artículos 1o., 2o., 16, 23, numeral 1, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al exigir una cantidad de apoyo ciudadano para el registro de candidatos independientes desproporcional, lo cual restringe el derecho a ser votado en condiciones de igualdad entre los candidatos independientes y los postulados por los partidos políticos.

El legislador local exige como apoyo ciudadano el 3% de firmas de ciudadanos de la lista nominal de electores, lo cual resulta desproporcional, si se considera que en una elección promedio vota aproximadamente el 50% de los ciudadanos de la lista nominal, por lo que el 3% en realidad equivale a un 6% del total de ciudadanos que votan.

Además, para el registro de los candidatos independientes a gobernador, diputados de mayoría relativa y Ayuntamientos, se les exige comprobar una representatividad mayor a la requerida por un partido para que mantenga su registro y sus prerrogativas o, incluso, para la formación de un partido político local. También, hay una diferencia respecto de la legislación federal para el caso de la candidatura independiente a presidente de la República, que sólo requiere el 1% de la lista nominal de electores, y el 2% para senadores y diputados federales por mayoría relativa.

De igual forma, el artículo 293 del Código Electoral local viola el derecho a ser votado de los candidatos independientes y el principio de equidad, al establecer que las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes no podrán rebasar el 10% del tope de gastos para la elección de que se trate, límite distinto al de los partidos políticos.

7) El artículo 410 del Código Electoral de Veracruz viola el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución General, al supeditar la independencia y autonomía del tribunal electoral local.

De acuerdo con el artículo impugnado, el órgano jurisdiccional electoral local está obligado a acatar las medidas presupuestarias establecidas por el Poder Legislativo, lo que genera una completa dependencia del Tribunal Electoral, mismo presupuesto que será establecido en los lineamientos impuestos por el gobernador.

El tribunal electoral local siempre gozó de autonomía financiera y de gestión, toda vez que tenía la facultad de elaborar su propio presupuesto, en términos del artículo 48 Octies de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, y únicamente era anexado de forma integral al presupuesto anual del Poder Judicial del Estado.

En consecuencia, el artículo impugnado debe ser expulsado del Código Electoral local para que el Tribunal Electoral diseñe, proyecte y solicite su presupuesto y únicamente sea presentado ante el Poder Legislativo para su aprobación.

8) El artículo noveno transitorio del decreto que expidió el Código Electoral de Veracruz no guarda congruencia con el artículo 116, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Constitución General, al violentar la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional local especializado en materia electoral.

El artículo transitorio controvertido pretende dejar al tribunal electoral local sin edificio, empleados o insumos, ello originará la necesidad de recibir recursos económicos que procederán del Poder Ejecutivo, supeditándose a los deseos del gobernador.

El proceso electoral iniciará en los primeros días de noviembre, y cualquiera de sus actos, incluso la instalación del órgano superior de dirección, pueden ser impugnados, por tanto, el tribunal electoral necesita de los recursos humanos y materiales suficientes para realizar su función, y a falta de ellos se afecta su independencia y autonomía.

IV. En la acción de inconstitucionalidad 58/2015, el Partido Movimiento de Regeneración Nacional señaló lo siguiente:

1) Los artículos 16, párrafos primero, séptimo y último, 238 y 262 del Código Electoral para Estado de Veracruz violan los artículos 1o., 4o., 35, fracciones I y II, 39, 41, 115, bases I, y VIII, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1o., 2o., 23, numeral 1, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no cumplir los principios de representación proporcional y de paridad de género en la integración de los Cabildos, al asignar una sola regiduría en los Municipios de menos de 40,000 habitantes, y excluir a los candidatos independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcionalidad.

La figura de la regiduría única desconoce el principio de representación proporcional, además de que es anacrónico al actualizar el artículo 21, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, que establece que el número de ediles de un Ayuntamiento será de tres (un presidente municipal, un síndico y un regidor) para los Municipios de hasta 40,000 habitantes, no obstante que el artículo 18 de dicho ordenamiento prevea que el Ayuntamiento se integra por el presidente municipal, el síndico y los regidores. La situación anterior, a juicio del partido promovente, se asemeja a la figura de las diputaciones de partido.

Además, el artículo 16, último párrafo, al prever que en los Ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género y que cuando el número de ediles sea impar podrá un género superar por una sola postu-

lación al otro, transgrede el principio de paridad de género y de representación proporcionalidad, bajo el amparo de la ley orgánica que regula la integración de los Cabildos con regiduría única.

De igual forma, es inconstitucional el párrafo primero del artículo 16, al señalar que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso, ya que el artículo 115, base I, constitucional establece que el número de los regidores y síndicos lo determinará la ley y no el Congreso.

Por otra parte, el artículo 238, al establecer que en los Ayuntamientos constituidos por tres ediles, la regiduría única será asignada al partido minoritario que obtenga el 15% de votación municipal emitida en el Municipio de que se trate, transgrede el principio de representación proporcionalidad, por lo que los partidos de oposición que cuenten con más del 50% de la votación sólo obtendrán una regiduría, y al partido minoritario se le asignará una regiduría, lo que mantiene la regiduría de partido.

En consecuencia, el Congreso Local incurrió en una omisión legislativa relativa de una competencia de ejercicio obligatorio, en relación con las bases I y VIII del artículo 115 constitucional, al no garantizar el principio de representación proporcional y paridad de género en la integración de los Cabildos, lo que afecta los principios de autenticidad de las elecciones, voto igual e igualdad entre géneros, así como incumple los artículos 1, 2, 23, párrafo primero, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no adoptar las medidas legislativas necesarias para dar plena efectividad de los derechos y libertades reconocidos en la convención.

2) El artículo 89, párrafos primero y segundo viola los artículos 1o., párrafos segundo y tercero, 16, párrafo primero, 116, fracción IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución General, en relación con el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 2, del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

El artículo impugnado, al prever que el convenio de coalición debe presentarse para su registro a más tardar treinta días antes de que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate, transgrede el artículo segundo, fracción I, inciso f), numeral 2, del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el cual autoriza presentar el registro de coaliciones hasta la fecha en que inicie la etapa de precampaña, por lo que se violan los principios de certeza y legalidad en materia electoral.

En este sentido, el legislador local, de manera arbitraria, impone un plazo distinto al previsto en la Constitución, lo que restringe el derecho de los partidos políticos a gozar de un plazo completo, a fin de solicitar el registro de la coalición. Además, el legislador veracruzano no tiene competencia para emitir normas relativas a coaliciones, pues es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

No pasa inadvertido el hecho de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación en el expediente SUP-RAP-246/2014, declaró la inaplicación en el caso concreto del artículo 92, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer un plazo distinto al de la Constitución, cuyo texto es idéntico al previsto en el artículo 89, párrafo primero, del Código Electoral de Veracruz.

De igual forma, es inconstitucional el segundo párrafo del artículo 89, al prever que si de la revisión de la documentación presentada se advierte alguna omisión que pueda ser subsanada, el secretario ejecutivo requerirá a la coalición, al transgredir los principios de certeza y objetividad en materia electoral, debido a que depende del criterio del secretario ejecutivo y no del consejo general de subsanar o no la omisión, lo que es incongruente e irrazonable no permitir a los coaligados subsanar la documentación presentada. Por tanto, siempre debe requerirse a la coalición subsanar la omisión aunque a primera vista no lo advierta el referido funcionario electoral.

3) Los artículos 42, fracción V, 140, párrafo primero, y 147, párrafo primero, del Código Electoral de Veracruz contraviene los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 41, base I, 116, fracción IV, inciso e), y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1, 2, 16, 23, numeral 1, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los preceptos combatidos condicionan el derecho de los partidos políticos a postular candidatos y a nombrar representantes ante los Consejos Municipales y Distritales, al hecho de que tengan órganos de dirección municipal o regional en la demarcación correspondiente, lo que no garantiza el derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ni nombrar representantes ante los consejos electorales, ya que la Constitución no prevé dicha condición.

De igual forma, se vulnera la libertad de asociación en materia electoral y el derecho de votar de los ciudadanos simpatizantes del partido político, así como no se garantiza que el voto sea vigilado, respetado y contado, porque si los partidos políticos no registran sus candidatos los ciudadanos no podrán votar por ellos.

Por último, las normas controvertidas desconocen la libertad de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, así como su derecho de postulación, vigilancia, corresponsabilidad y participación en el proceso electoral, por lo que se viola el artículo 41, base I, 116, fracción IV, inciso e), parte segunda, e inciso f), párrafo primero, de la Constitución General, en relación con el artículo 23, párrafo primero, incisos a), b), y j), de la Ley General de Partidos Políticos.

4) Los artículos 108, fracciones XXXVII y XLIV, 114, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, y 115, fracciones I, XIII y XVI, del Código Electoral para Estado de Veracruz violan los artículos 14, párrafos segundo y último, 16, párrafo primero, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), y 41, párrafo segundo, base V, párrafo noveno, de la Constitución.

La atribución de proponer al Congreso del Estado las ternas para la designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano transgrede los principios de autonomía e independencia del organismo público local, pues no debe supeditarse el nombramiento del principal funcionario del instituto a la decisión del órgano legislativo integrado por una mayoría afín del gobernador, siendo el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano el competente de designarlo y removerlo por las causas que señale la ley. Al contrario, el diseño normativo que regule las facultades del consejo general del organismo público local debe evitar cualquier injerencia de otros poderes en los asuntos de la autoridad electoral local.

Si bien es pertinente la designación del secretario ejecutivo mediante una convocatoria pública, también lo es la aplicación análoga en la legislación local de la norma que regula la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para nombrar al secretario ejecutivo, pues de forma similar el secretario del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano será el encargado de cumplir los acuerdos del instituto.

De igual manera, las fracciones I, XIII y XVI del artículo 115, al conferirle al secretario ejecutivo la representación legal del Instituto Electoral Local, el ejercicio del presupuesto, la presentación de informes financieros y de la cuenta pública, así como la atribución de otorgar poderes para actos de dominio y administración, trastocan la autonomía e independencia funcional del organismo público local y los principios de legalidad y certeza, porque tales facultades le corresponden al consejero presidente o a su consejo general, cuyos integrantes con derecho a voz y voto son el órgano de dirección que debe velar por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, transparencia y objetividad, sin que el secretario garantice plenamente la aplicación de dichos principios ya que su función tiende a la secrecía.

5) El artículo 233 del Código Electoral para Estado de Veracruz viola los artículos 1o., 6o., 14, 16, párrafo primero, 35, fracciones I y II, 41, base V, apartado A, párrafo primero, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1, 2, 13, numeral 1, y 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El procedimiento de cómputo previsto en el artículo combatido, en particular su fracción IV, viola los principios de certeza, objetividad y máxima publicidad en materia electoral, ya que en el caso de que existan errores evidentes en las actas, el Concejo Municipal o Distrital podrá acordar el escrutinio y el cómputo nuevamente; sin embargo, ello no necesariamente significa que se efectuará, incluso, puede implicar no efectuarla. Así, ante la duda sobre los resultados electorales, el artículo combatido permite la prolongación de la falta de certeza y desconfianza de la ciudadanía, los representantes partidistas o candidatos independientes ante la autoridad electoral.

Es innegable que el artículo combatido judicializa los resultados, circunstancia originada por el legislador, al poner en manos de la autoridad electoral la decisión de contabilizar nuevamente o no una votación para constatar su autenticidad.

Asimismo, el artículo combatido es deficiente, al no prever los nuevos supuestos de cómputo y escrutinio previstos en el artículo 311, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Si bien ello se justifica por la libertad de configuración del legislador local, lo cierto es que la Constitución obliga a los Estados a garantizar la aplicación de los principios en materia electoral y el establecimiento de supuestos y reglas básicas para la realización de los recuentos totales o parciales de votación, al menos conforme a la ley general en la materia.

CUARTO.—**Admisiones y trámite.** Mediante diversos acuerdos de diecisiete, veintinueve, treinta y treinta y uno de julio de dos mil catorce, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenaron formar y registrar los expedientes relativos a las **acciones de inconstitucionalidad 50/2015, 55/2015, 56/2015 y 58/2015** promovidas, respectivamente, por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento de Regeneración Nacional, y decretaron la acumulación de dichos expedientes por impugnar diversos artículos del Código Electoral de Veracruz. En los referidos acuerdos, también se admitieron a trámite las acciones, se dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave para que rindieran el informe correspondiente, se solicitó a la consejera presidenta del Instituto Electoral Veracruzano que informara sobre la fecha de inicio del proceso electoral respectivo y

se solicitaron a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al procurador general de la República sus opiniones.

Por último, mediante acuerdo de tres de agosto del año en curso, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó turnar el expediente de los asuntos acumulados al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

QUINTO.—Informe sobre el inicio de los procesos electorales. La consejera presidenta del Instituto Electoral Veracruzano, en su carácter de representante legal de dicho instituto, informó que el proceso electoral ordinario correspondiente al periodo 2015-2016, **iniciará** con la sesión de instalación del Consejo General del Instituto Electoral Local, la cual deberá realizarse **entre los primeros diez días de noviembre de este año.**²

SEXTO.—Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

I. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 50/2015, el Congreso y el gobernador del Estado de Veracruz señalaron lo siguiente, en el informe respectivo:

- Respecto al **primer** concepto de invalidez, consistente en que el Código Electoral de Veracruz se aprobó un año después a la fecha establecida en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, señalan que las disposiciones transitorias que no señalan una consecuencia para su incumplimiento son de naturaleza imperfecta. Pero incluso, suponiendo que se hubiese efectuado la omisión impugnada, ésta quedaría sin materia desde la aprobación del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

Asimismo, el concepto de invalidez es inoperante por su incapacidad de referirse a la existencia de una norma local que sea contraria a la Constitución General, por lo que no existe un agravio que menoscabe la esfera jurídica del promovente.

² Lo anterior, con fundamento en el artículo 170 del Código Electoral de Veracruz, que señala: "**Artículo 170.** La etapa de preparación de la elección inicia con la primera sesión del consejo general del instituto y concluye al iniciar la jornada electoral, y comprende: I. La instalación del consejo general, en los primeros diez días del mes de noviembre del año previo al de la elección; de los consejos distritales, a más tardar el día quince del mes de enero del año de la elección; y de los consejos municipales a más tardar el día veintiocho de febrero del año de la elección; ..."

Por otro lado, de ser una omisión legislativa, el promovente debió impugnar la omisión en el plazo de treinta días a partir de que se hubiera configurado ésta, además de que no ha habido algún acto de aplicación.

- En cuanto al **segundo** concepto de invalidez, indican que en el procedimiento legislativo se cumplieron las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relativas al turno a comisiones de la iniciativa, emisión del dictamen, su discusión y aprobación, derecho de los diputados a conocer el dictamen con antelación a su discusión en el Pleno y a expresar sus opiniones durante la sesión a través de mociones suspensivas, posicionamientos de las bancadas y reservas. Lo anterior a pesar del intento deliberado de evitar la discusión y aprobación del dictamen. Inclusive suponiendo sin conceder que se hubiesen efectuado irregularidades durante el procedimiento, éstas habrían sido apropiadas por diputados inconformes con la posición mayoritaria. Asimismo, el promovente nunca precisa en qué momento de la sesión ocurrieron las irregularidades en el procedimiento legislativo que acusa.

En efecto, consta de la versión estenográfica que la ausencia del vicepresidente y la secretaria de la mesa directiva se suplió en los términos del artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, es decir, por los diputados que el Pleno elija. De igual manera, la presidenta de la mesa directiva garantizó el adecuado desarrollo de la sesión conforme a los artículos 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz y 31 del reglamento para el gobierno interior de ese poder.

- Respecto al **tercer** concepto de invalidez, el Congreso Local adujo que es infundado, pues del marco jurídico de los organismos públicos locales, compuesto por el artículo 41 constitucional y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se advierte ninguna disposición relativa a la designación del secretario Ejecutivo Local, por lo que dicha falta implica la facultad residual de los Estados para regular el procedimiento para su designación. Por el contrario, lo que resultaría inconstitucional, es la interpretación extensiva propuesta por el promovente.

Tampoco es violatorio del artículo 116 constitucional, pues no establece alguna base al respecto a la que deba sujetarse el Congreso Estatal.

Por otro lado, las disposiciones relativas al procedimiento de designación fortalecen el sistema democrático, pues el secretario ejecutivo deberá ser nombrado a partir de una terna propuesta por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano y electo por mayoría calificada del Congreso Local, evitando así que se imponga una mayoría perteneciente a un solo partido político.

Además de lo anterior, el gobernador señaló ejemplos de legislaciones locales que adoptaron un sistema de designación igual o similar al impugnado.

Asimismo, advierte que de los artículos 41 y 116 constitucionales, se desprende que el secretario ejecutivo no es un integrante del órgano de dirección superior de los organismos electorales locales, por lo que no compete al Instituto Nacional Electoral su designación.

En este sentido, la participación del Congreso Local en la designación del secretario ejecutivo, no conlleva a vulnerar los principios constitucionales en materia electoral en el desempeño del Instituto Electoral Local, pues la autonomía del órgano recae en el consejo general y el secretario ejecutivo sólo tiene un carácter auxiliar del mismo, además de que dicho consejo participa en el proceso de designación mediante la propuesta de una terna al Congreso Local.

- En cuanto al **cuarto** concepto de invalidez, sostienen que los partidos políticos no son titulares de derechos fundamentales, al no tratarse de gobernados, sino de entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 constitucional, por lo que deben cumplir con las obligaciones impuestas por ley, como mantener una debida representación en los organismos electorales. Asimismo, los preceptos impugnados evitan que la ausencia de representantes de los partidos se convierta en motivo de chantaje para la autoridad electoral.

Por lo que hace a los candidatos independientes, no se les priva del derecho, sino que únicamente se está regulando su ejercicio, lo cual no es contrario a la Constitución General. La designación de representante es apremiante con la finalidad de que los candidatos independientes decidan si quieren ser representados por un tercero, para lo cual, el plazo de treinta días es razonable.

Por otra parte, los órganos legislativos estatales no están obligados por las resoluciones que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y pueden mantener en su legislación las normas que consideren adecuadas para el funcionamiento del sistema electoral dentro del marco constitucional. Asimismo, las resoluciones del Tribunal Electoral tampoco constriñen el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Respecto al **quinto** concepto de invalidez, señalan que es infundado, pues no trasgrede ningún precepto constitucional o convencional, sino que atiende lo establecido en el artículo 41, base IV, primer párrafo, de la Constitu-

ción General, que faculta que en la ley de la materia se regulen los requisitos para ser candidato a un puesto de elección popular. Por otro lado, el derecho a ser votado es acorde con los requisitos de probidad, honorabilidad, honestidad y buena fama pública.

Tanto en derecho nacional como internacional se reconoce que el derecho a ser votado no es absoluto, sino que admite restricciones, en atención a los fines que subyacen al ejercicio de los cargos de elección popular y a los intereses públicos y a un margen mayor de configuración legislativa que para el derecho a votar, siempre que cumplan con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, toda vez que quien es elegido se integra a un órgano público con tales fines, el requisito impugnado es razonable, lógico y proporcional a la función pública. Por último, señala que igual requisito es exigido para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 95 constitucional.

El gobernador únicamente agrega que en el derecho a ser votado está en juego el ejercicio de la función pública, por lo que es legítimo inhabilitar a determinadas personas por razones de interés público.

- En cuanto al **sexto** concepto de invalidez, indican que es infundado, pues suponiendo sin conceder que el artículo 233 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Veracruz fuese incompleto, de conformidad con el artículo 11 del propio código y el artículo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, le serían aplicables las normas de dicha ley general, por lo que no existe omisión alguna.

- Respecto al **séptimo** concepto de invalidez, advierten que el promovente pretende que la regulación local se ajuste a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; sin embargo, la regulación de las candidaturas independientes en el ámbito local es diferente a las locales. La facultad de las Legislaturas Locales para regular las candidaturas independientes tiene fundamento en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución General, y en el 357, párrafo segundo, de la ley general.

Por otro lado, las referencias a distintos tratados internacionales hechas por el promovente, no tienen relación con la regulación local de candidaturas independientes. Por el contrario, garantizan el derecho protegido por las convenciones internacionales, por ejemplo, las normas aplicables a dichas candidaturas no vulneran la garantía de igualdad, pues rigen por igual a todos los que se postulan a través de dicho mecanismo.

Por otra parte, el porcentaje del tres por ciento requerido de apoyo ciudadano es proporcional a las aspiraciones de los candidatos, pues constituye la cantidad mínima de personas que deben apoyar a un partido político para que pueda presentar candidaturas. Asimismo, el tiempo de treinta y dos días que exige el código local para que los candidatos independientes a gobernador recaben apoyo en veintidós distritos es proporcional a los ciento veinte días que exige la ley general a los candidatos independientes a presidente de la República para que recaben apoyo en diecisiete entidades federativas.

Adicionalmente, el gobernador señaló que la Legislatura Local, en ejercicio de su libertad configurativa, ha establecido las condiciones que deben cumplirse para el registro de candidaturas independientes, las cuales cumplen con las condiciones de idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad: Son idóneas, pues son adecuadas para los referidos registros; son proporcionales a las aspiraciones de los candidatos, pues el porcentaje del tres por ciento constituye la cantidad mínima de personas que deben apoyar a un partido político para que pueda presentar candidaturas, asimismo, el tiempo de treinta y dos días que exige el código local para que los candidatos independientes a gobernador recaben apoyo, es proporcional a los ciento veinte días que exige la ley general a los candidatos independientes a presidente de la República; son razonables por los argumentos anteriores. En la acción de inconstitucionalidad 49/2014 y su acumulada «82/2014», la Suprema Corte sostuvo algo similar.

II. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 55/2015, el Congreso y el gobernador del Estado de Veracruz señalaron lo siguiente, en el informe respectivo:

- Respecto al **primer** concepto de invalidez, estiman que es infundado, pues la falta de orden en la sesión y la ausencia de secretaria de la mesa directiva, son violaciones imputables a los diputados del partido promovente, y la modificación del dictamen no es suficiente para la invalidez de la norma.

Las violaciones procesales son irrelevantes y no trascienden de manera fundamental a la norma. El procedimiento legislativo fue seguido dentro de sus cauces normales, a excepción de los hechos referidos por el promovente realizados por los disputados de dicho partido, los cuales deben desestimarse bajo el principio de derecho procesal "nadie puede alegar su propia torpeza o dolo". Asimismo, la presidenta de la mesa directiva garantizó las condiciones para el desarrollo de la sesión, desahogo de la votación e integración de la mesa directiva, porque el quórum nunca se interrumpió.

Por lo que respecta a la modificación del dictamen, sostiene que constituye una facultad del Congreso Local modificar el dictamen propuesto, sin

importar que cambie el sentido del originalmente presentado. En este sentido, se pronunció el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2011.

- En cuanto al **segundo** concepto de invalidez, consistente en que el Congreso Local no está facultado para legislar en materia de los requisitos que deben reunirse para constituir un partido político, el procedimiento a seguir y la forma en que debe actuar el organismo público local para elaborar el proyecto de dictamen, advierten que la interpretación del promovente del contenido de los artículos 124 y 73, fracción XXIX-U, constitucionales, es errónea, pues no prohíbe al legislador local regular aspectos relacionados a partidos políticos, sino que es una facultad concurrente. En este sentido, la Ley General de Partidos Políticos establece una base mínima de regulación, respecto de la cual, la legislación local puede establecer requisitos adicionales, siempre y cuando no disminuyan las obligaciones y prohibiciones previstas en la ley general. En efecto, el Congreso Local legisló con fundamento en el artículo 124 constitucional, sin contravenir lo dispuesto en la ley general.

- Respecto al **tercer** concepto de invalidez, el Congreso Local considera que no se vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, pues las elecciones locales deben regularse en la legislación local, de conformidad con la Constitución, y el Código Electoral no resulta omiso en señalar el plazo de duración de la campaña para diputados cuando se elijan conjuntamente con la elección de gobernador. Asimismo, las tesis jurisprudenciales citadas no son aplicables, pues tratan de hechos legalmente comprobables y que no pueden estar adheridos a un conocimiento inexistente.

Por su parte, el gobernador estima que es infundado, pues atendiendo a los principios de interpretación gramatical, sistemática y funcional que ordena el artículo 2, segundo párrafo, del Código Electoral de Veracruz, se concluye que en caso de que la elección de diputados o ediles concorra con la de gobernador no podrá ser mayor de treinta días. En efecto, el artículo 69, párrafo cuarto, del mismo código dispone que las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión en que se apruebe el registro de candidaturas para el órgano electoral correspondiente y concluirán tres días antes de la jornada electoral respectiva. Asimismo, el artículo 174 de dicho código señala que el periodo de registro de candidatos al cargo de diputado por mayoría relativa se realizará del diecisiete al veintiséis de abril del año de la elección, y conforme al 175, fracción VI, del código, el consejo general, los Consejos Distritales o Municipales celebrarán una sesión para el registro de candidaturas que procedan el sexto día siguiente a aquel en que venzan plazos para el registro de candidatos.

Por lo anterior, la campaña electoral para la elección de diputados de dos mil dieciséis iniciará el tres de mayo y concluirá el uno de junio de dicho año, pues el último día para el registro de candidatos es el veintiséis de abril, y la sesión para el registro de candidaturas se efectuará el dos de mayo. Igual conclusión resulta para las campañas de ediles. En este sentido, sí existe certeza respecto a la duración de las campañas.

- En cuanto al **cuarto y quinto** conceptos de invalidez, estiman que el artículo 70 del Código Electoral de Veracruz respeta el contenido del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos y, por tanto, resulta constitucional. La norma impugnada no atenta contra la libertad de expresión y de acceso a la información, sino más bien está dentro de los límites que la propia Constitución Mexicana le impone a dicha libertad para proteger los derechos humanos de dignidad y equidad. Asimismo, la prohibición impugnada puede constituir un delito electoral de acuerdo con la Ley General de Delitos Electorales. En lo que se refiere a la materia de radiodifusión y telecomunicaciones no es materia de estudio, pues no se discute. Por último, considera que no son aplicables las tesis que señala el promovente, dado que no se han violado los derechos fundamentales mencionados.

Por otro lado, el gobernador señala que los artículos impugnados se ajustan a lo dispuesto en los artículos 41, base tercera, apartado C, de la Constitución General, y 247.2. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues todas ellas prohíben expresiones de calumnia que se dirijan contra personas. En la utilización del término "personas" en la Constitución y en la ley general no se hizo distinción alguna, por lo que deben entenderse como todo sujeto de imputación de derechos y obligaciones, en donde caben las categorías previstas en el artículo impugnado. Asimismo, el argumento respecto a que la supresión de la prohibición de denigrar a las instituciones y partidos políticos del Texto Constitucional tuvo como propósito que ahora sea una conducta autorizada es ilógico, pues en ningún momento ese fue el propósito de la reforma constitucional y, además, el promovente olvida que el Texto Constitucional debe interpretarse de manera armónica y sistemática.

Tampoco es cierto que no puede sancionarse la difamación en la propaganda político, pues se vulneraría el artículo 14 de la Constitución General, al crear incertidumbre jurídica y estado de indefensión, pues el procedimiento especial sancionador es el mecanismo legal para sancionar el incumplimiento de la regulación sobre propaganda electoral, y el Instituto Electoral Veracruzano es el órgano facultado para vigilar y sancionar dicho incumplimiento.

Por otra parte, la impugnación del artículo 70 del Código Electoral de Veracruz resulta extemporánea, dado que su contenido no es novedoso, ya exis-

tía en los artículos 81 y 325 del Código Electoral anterior, el cual, entró en vigor el primero de agosto de dos mil doce.

- Respecto al **sexto** concepto de invalidez, señalan que los artículos 315, fracción IV, y 319, fracción XII, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no transgreden los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base tercera, apartado C, de la Constitución General, ya que protegen los derechos humanos de los ciudadanos y los derechos políticos de las instituciones políticas, y evitan que caigan en los supuestos previstos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General facultan a los Congresos Locales a establecer el marco jurídico que regule las elecciones locales y a emitir el Código Electoral impugnado, por lo que no contradice a la Constitución.

Asimismo, el artículo 115 del Código Electoral Local, el cual enlista las atribuciones del secretario ejecutivo, no transgrede el artículo 41, apartado C, primer párrafo, constitucional.

Por su lado, el gobernador solicita que se contraste el artículo 315, fracción IV, del Código Electoral impugnado, con el artículo 325, fracción VIII, del código abrogado.

- En cuanto al **séptimo** concepto de invalidez, manifiestan, sustancialmente, lo mismo que sostuvieron respecto al tercer concepto de invalidez hecho valer en la acción de inconstitucionalidad 50/2015. De igual manera, adicionan que, de conformidad con el dictamen de la Cámara de Senadores en el procedimiento de reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, se advierte que únicamente se tuvo el propósito de homologar el procedimiento de designación de los consejeros electorales de los Institutos Electorales Locales, pero no así de los funcionarios que no forman parte del órgano de dirección superior de los organismos electorales locales, como es el secretario ejecutivo. En este sentido, los artículos 41 y 116 constitucionales dejan al legislador local la facultad de establecer en la ley respectiva los requisitos y el procedimiento a seguir en su designación, al no atribuírsela a ninguna autoridad federal. Por lo anterior, la obligación que tienen los Congresos Locales, es que la regulación sobre el procedimiento para designar al secretario ejecutivo sea acorde con los principios electorales, no existe al respecto una obligación para que dicho procedimiento sea idéntico al previsto en la Constitución General.

En cuanto a la objeción relativa a que el secretario ejecutivo ejerce la representación legal del organismo público local, son aplicables, por analogía, las anteriores consideraciones, y advierte que las atribuciones con las que goza el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral son homogéneas. En todo caso, el secretario ejecutivo sólo tiene la función de auxiliar al propio consejo general y cumplir sus decisiones sin que pueda revocarlas o modificarlas, por lo que carece de atribuciones que afecten la autonomía y el adecuado ejercicio del órgano público local electoral.

Por otra parte, si bien los órganos constitucionales autónomos no dependen jerárquicamente de ningún poder, tampoco son ajenos al Estado, pues desarrollan una función esencial para el mismo, por lo que no viola su autonomía, que en el nombramiento de sus titulares intervengan los Poderes del Estado, siempre y cuando no sea sólo una persona quien intervenga en dicha decisión.

En efecto, el procedimiento previsto en el artículo 114 del Código Electoral de Veracruz, cumple con los principios en materia electoral, al establecer la aprobación por mayoría calificada de los miembros del Congreso de uno de los integrantes de la terna propuesta por el consejo general del organismo electoral local.

- Respecto al **octavo** concepto de invalidez, el Congreso Local señala que los artículos 154 y 155 del Código Electoral de Veracruz, sólo establecen reglas de participación electoral que deben cumplir los partidos, que no trasgreden lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De conformidad con el artículo 41, base I, de la Constitución General, la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden, por lo que en el caso de las elecciones federales, se estará a lo dispuesto en la ley general; en cambio, respecto a las elecciones locales a lo dispuesto en el Código Electoral local.

Por su parte, el gobernador sostiene que los partidos políticos no son titulares de derechos fundamentales, al no tratarse de gobernados, sino de entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 constitucional, por lo que deben cumplir con las obligaciones impuestas por ley, como mantener una debida representación en los organismos electorales. Asimismo, los preceptos impugnados evitan que la ausencia de representantes de los partidos se convierta en motivo de chantaje para la autoridad electoral.

Asimismo, los órganos legislativos estatales no están obligados por las resoluciones que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y pueden mantener en su legislación las normas que consideren adecuadas para el funcionamiento del sistema electoral dentro del marco constitucional. Asimismo, las resoluciones del Tribunal Electoral tampoco constriñen el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- En cuanto al **noveno** concepto de invalidez, advierten que los artículos impugnados del Código Electoral de Veracruz obedecen a necesidad derivada de la reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, consistente en armonizar el marco jurídico local a lo dispuesto en la Constitución General y las leyes generales en materia electoral. En este sentido, si bien la legislación federal regula la figura de coaliciones, legislar en el ámbito local lo relativo a dicha figura no afecta el orden constitucional, pues no se contraponen con lo dispuesto en la Constitución y las leyes generales, sino que se complementa lo que éstas disponen. Sostener lo contrario, conllevaría que los partidos políticos podrían sólo coaligarse en las elecciones federales y estatales, pero no en el caso de elecciones municipales.

En efecto, el artículo 82 del Código Electoral local dispone que las coaliciones se registrarán por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que el mismo código reconoce la regulación sobre coaliciones prevista en la ley general, por lo que no se contrapone a la misma. Asimismo, se advierte del artículo 92 de la Ley General de Partidos Políticos, que la materia de coaliciones es concurrente, al distribuir funciones de aprobación de las coaliciones tanto al Instituto Nacional Electoral y los organismos electorales locales, por lo que resulta lógico que las normas aplicables se establezcan en la legislación local. Asimismo, en la legislación general existen disposiciones que únicamente hacen referencia a las elecciones federales, por lo que es necesario complementarla regulando las elecciones locales.

- Respecto al **décimo** concepto de invalidez, sostienen que los artículos impugnados son constitucionales, por las razones expuestas respecto al concepto anterior en cuanto al deber de armonizar el ordenamiento local con el contenido de la Constitución y las leyes generales, y por lo siguiente:

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral expidió los lineamientos para la incorporación de todos los servidores públicos de dicho organismo y de los institutos locales el veinticinco de febrero de dos mil quince, de conformidad con el mandato previsto en el artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional de febrero de dos mil catorce. Conforme al punto octavo de los lineamientos y el artículo décimo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

será en el estatuto del servicio profesional donde se establecen las reglas y procedimientos para la incorporación del personal, el cual deberá expedir el Instituto Nacional antes del treinta y uno de octubre de dos mil quince.

En este sentido, fue necesario establecer lo relativo a los servidores públicos del Instituto Electoral Veracruzano, pues al momento no había iniciado ningún procedimiento de incorporación del personal, sino que únicamente están establecidas las bases, lo cual se realizó sin transgredir lo dispuesto en la Constitución General, la ley general mencionada y los lineamientos del Instituto Nacional Electoral. Inclusive, en los considerandos sexto y veintisiete de dichos lineamientos, se estableció que mientras no se apruebe el Estatuto del Sistema Profesional, el personal de los organismos locales se regirá por las leyes aplicables vigentes.

Por otra parte, si bien la junta general ejecutiva supervisará los programas del servicio profesional, ello no implica que esté facultada para implementar programas o aprobar dictámenes en materia de dicho servicio, por lo que tampoco el legislador invade facultades en este caso. De igual manera, tampoco invade competencias lo dispuesto en el artículo 123 impugnado, consistente en que la Unidad de Vinculación del Instituto Nacional regulará el funcionamiento del servicio profesional, debido a que el artículo 60, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, le da a la unidad técnica dicha atribución.

En cuanto a los artículos transitorios impugnados, se advierte que armonizan lo dispuesto en la Constitución y leyes generales y lineamientos, pues señalan que el personal del instituto local será adscrito al servicio profesional en términos de los estatutos que emita el Instituto Nacional, por lo que no señala qué servidores se incorporan al servicio, lo cual corresponde al Instituto Nacional, sino que se armoniza con el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional, que señala que todos los servidores del Instituto Nacional y de los organismos locales deberán incorporarse al servicio profesional nacional.

Por lo anterior, considera que los preceptos impugnados no son contrarios a la Constitución, pues regulan circunstancias no reguladas por el legislador federal que, de conformidad con el artículo 124, corresponden al Congreso Local, con lo que además se garantizan los principios de certeza y de seguridad jurídica.

Asimismo, el artículo décimo primero transitorio del decreto que reforma el Código Electoral local, al señalar que las funciones correspondientes a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral continuarán hasta en

tanto el Instituto Nacional regule la organización y funcionamiento del servicio profesional, permite que se aplique el artículo 123 impugnado y evita un vacío legal, en relación con quien está a cargo del personal del servicio profesional, mientras no se aplique el estatuto que emita el Instituto Nacional Electoral.

- En cuanto al **décimo primer** concepto de invalidez, coinciden en que los requisitos para ser Magistrado del tribunal electoral local atañen a la Constitución General y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que el artículo 408 del Código Electoral local reproduce el artículo 115 de la ley general.

Por otro lado, si bien los artículos transitorios séptimo, octavo y noveno del decreto que expide el Código Electoral de Veracruz señalan que la infraestructura del Tribunal Electoral anterior permanecerá en el Poder Judicial Local, lo cierto es que así lo establece el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, no se incurre en una omisión legislativa, pues de una interpretación sistemática, se advierte que el artículo 410 del Código Electoral de Veracruz y el artículo 33, fracción XXVIII, cuarto párrafo, de la Constitución Local garantizan que el nuevo órgano jurisdiccional cuente con una partida presupuestal para el desarrollo autónomo e independiente de sus funciones, lo cual es acorde con el artículo 116 de la ley general. Asimismo, el artículo 158 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave prevé que los mismos organismos autónomos formularán sus proyectos de presupuesto.

- El **décimo segundo** concepto de invalidez es infundado, pues ni la Constitución ni las leyes generales regulan lo referente al gasto de campaña para las elecciones de ediles, por lo que, de conformidad con el artículo 124 constitucional, el Congreso Local tiene la facultad de regular dicha circunstancia.

De igual manera, el artículo 50 del Electoral de Veracruz, se adecuó a los artículos 41 de la Constitución General, 51 de la Ley General de Partidos Políticos y 243 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no resulta desproporcional. El artículo 41 constitucional, únicamente establece condiciones genéricas que garanticen porcentajes de financiamiento público para procesos electorales para cargos federales, pero no dicta medidas concretas para el caso de ediles, por lo que el Congreso Local protege a los partidos políticos garantizándoles un financiamiento de 20% para la elección de Ayuntamientos, el cual resulta proporcional, equitativo y graduado a los parámetros constitucionales.

- Para el Congreso Local el **décimo tercer** concepto de invalidez es infundado, pues el precepto impugnado no contradice lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, sino que lo obedece, pues éste señala que el derecho a ser votado debe ejercitarse cumpliendo con los requisitos que establezca la ley secundaria. En este sentido, la "buena fama pública", no es un requisito genérico, sino particular que sólo aplica a los candidatos independientes que no coarta el derecho a ser votados.

Por su parte, el gobernador señala que es infundado, pues no transgrede ningún precepto constitucional o convencional, sino que atiende lo establecido en el artículo 41, base IV, primer párrafo, de la Constitución General, que faculta que en la ley de la materia se regulen los requisitos para ser candidato a un puesto de elección popular. Por otro lado, el derecho a ser votado, es acorde con los requisitos de probidad, honorabilidad, honestidad y buena fama pública, al ser elementos necesarios y exigidos por la voluntad popular para elegir a sus gobernantes.

Tanto en derecho nacional como internacional se reconoce que el derecho a ser votado no es absoluto, sino que admite restricciones en atención a los fines que subyacen al ejercicio de los cargos de elección popular y a los intereses públicos, y un margen mayor de configuración legislativa que para el derecho a votar, siempre que cumplan con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, toda vez que quien es elegido se integra a un órgano público con tales fines, el requisito impugnado es razonable, lógico y proporcional a la función pública. Por último, señala que igual requisito es exigido para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 95 constitucional.

Por otro lado, considera que no se viola el principio de presunción de inocencia, ya que la fama pública se presume y sólo se requiere la manifestación en dicho sentido por el interesado y, para señalar lo contrario, es necesaria una carga probatoria.

- Respecto al **décimo cuarto** concepto de invalidez, señalan que el Código Electoral de Veracruz garantiza a los candidatos independientes la igualdad de oportunidades de contratación de espacios de radio y televisión que los partidos políticos. De una interpretación integral de los artículos 47, párrafo segundo, fracción I, 48, 69, tercer párrafo, 100, fracciones II y III, 287, 288, fracciones X y XI, 292, 299 y 304 del mismo código, se advierte que se tutela dicho acceso a los candidatos independientes, pues se establecen las particularidades que debe contener su propaganda, y se garantiza un financiamiento para la contratación de espacios públicos. Por otro lado, los artículos 423 y

424 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan que también son aplicables a los candidatos independientes, las reglas de propaganda electoral contenidas en la ley.

- En cuanto al concepto de invalidez **décimo quinto**, consideran que, si bien la legislación general regula lo referente al padrón electoral, credencial para votar y listas nominales, lo cierto es que la inclusión de un apartado en la legislación local al respecto no afecta el orden constitucional, dado que no se contraponen al artículo 41 de la Constitución General, ni a las leyes generales en la materia, y sí sirven para clarificar los conceptos o situaciones relativas al tema. En efecto, los artículos 157, 158 y 159 del Código Electoral de Veracruz establecen que la utilización e inscripción al padrón electoral, la utilización de listas nominales y lo referente a la credencial de elector se regirá en términos de lo dispuesto en las disposiciones generales. Igualmente, la legislación general alude a las elecciones federales, por lo que se requiere un precepto de carácter local que sea aplicable respecto a la utilización del padrón electoral y las listas nominales en los procesos locales.

III. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 56/2015, el Congreso y el gobernador del Estado de Veracruz señalaron lo siguiente en el informe respectivo:

- Los conceptos de invalidez **primero, segundo y quinto** son infundados, sustancialmente, por las mismas razones a las previstas en el informe presentado respecto a la acción de inconstitucionalidad 55/2015, sobre los conceptos de invalidez décimo, séptimo y décimo tercero, respectivamente.

- El **tercer** concepto de invalidez es infundado, pues la Constitución Local sí señala que el enlace administrativo forma parte del personal del organismo público local y que el reglamento interior es el ordenamiento idóneo para detallar las funciones de los empleados administrativos.

Además, no resulta inconstitucional la figura por no preverse en la Constitución General, puesto que el artículo 116 de la Constitución General prevé la existencia de órganos locales electorales administrativos y jurisdiccionales, sin establecer la forma de organizarlos, sino únicamente que deben sujetarse a los principios en materia electoral, por lo que los Estados gozan de libertad para diseñar la estructura de sus autoridades locales.

En este sentido, los artículos 66 de la Constitución Local y octavo transitorio del decreto de reforma constitucional local de nueve de enero de dos mil quince, prevén tanto que la organización, el desarrollo y vigilancia de las

elecciones locales se realizará por medio de un organismo público autónomo, como la facultad de éstos de emitir los reglamentos administrativos necesarios que garanticen los derechos de los trabajadores de referido organismo. Además, la Constitución Local otorga al órgano público electoral la facultad de contar con el personal ejecutivo y técnico que considere necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Los enlaces administrativos constituyen una atribución que tiene el órgano electoral para contratar al personal técnico y ejecutivo que estime necesario para un fin determinado, de conformidad con el ordenamiento jurídico local. El Código Electoral local prevé que los enlaces administrativos cumplirán las funciones de organizar los procesos electorales, así como los de plebiscito y referéndum, y cuya justificación se encuentra en la propia temporalidad de dichos procesos.

De igual forma, de los artículos 9, 21, fracción VII, y 62 del Reglamento Interior del Instituto Electoral Veracruzano, se advierte que la secretaria ejecutiva contará con el personal necesario para el ejercicio de sus funciones y que los enlaces administrativos sólo podrán contratar trabajadores para la organización de los procedimientos electorales, bajo la modalidad de personal eventual.

- El **cuarto** concepto de invalidez es infundado, pues al Instituto Nacional Electoral le corresponde la fiscalización de los partidos políticos nacionales y locales, pero no así de las agrupaciones políticas locales.

El Código Electoral local cumple con la obligación de las entidades federativas de adecuar su orden jurídico al contenido de la reforma constitucional de dos mil catorce y las leyes generales en materia electoral, y conforme a su realidad particular.

En este sentido, la función de fiscalización no se contempla de manera integral ni es una facultad implícita como indica el promovente, sino, por el contrario, la Constitución y las leyes generales en la materia establecen explícitamente los campos del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, el artículo 104, numeral 1, inciso r), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que los organismos públicos locales ejercen las facultades que dicha ley le confiere, las no reservadas al Instituto Nacional Electoral y las que establezcan las leyes locales, de modo que la fiscalización de las agrupaciones políticas locales le corresponde a la autoridad electoral local, y la ausencia de su reglamentación en el ordenamiento local originaría un vacío legal.

Por otro lado, el partido accionante no observa lo establecido en los artículos 37, 50, 62, 67, 296 y 305 del Código Electoral local, que sí prevén dicho reconocimiento, en armonía con la Constitución General, y sólo reproducen lo señalado en la Ley General de Partidos Políticos, sin rebasar los límites establecidos.

- El **sexto** concepto de invalidez es infundado, además por, sustancialmente, las mismas razones sostenidas por el gobernador de Veracruz en su informe respecto al considerando séptimo de la acción de inconstitucionalidad 50/2015, por lo siguiente:

Es razonable solicitar a las candidaturas independientes un mínimo de 3% de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón para demostrar el apoyo para su postulación, pues si bien los requisitos que se establezcan no deben hacer imposible su cumplimiento, tampoco deben propiciar su proliferación en demérito de los partidos políticos. Además de que dicho requisito ha sido declarado constitucional por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 49/2014 y 82/2014, ya que garantiza que los candidatos independientes cuenten con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos.

De igual manera, la Suprema Corte ha declarado constitucional, en la acción de inconstitucional 42/2014, el requisito de distribución del porcentaje de apoyo ciudadano, el cual debe ser en la totalidad de los distritos electorales, en virtud de que es razonable y congruente con los fines perseguidos.

- El **séptimo** concepto de invalidez es infundado, pues el legislador local, al establecer que otorgará un presupuesto autónomo al tribunal electoral local para el cumplimiento de sus funciones, no vulnera su autonomía sino que la fortalece. Además, el precepto impugnado es acorde con el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución General, pues garantiza la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

El promovente interpreta incorrectamente el artículo 116 de la Constitución General, pues estima que no se vulneraría la autonomía del tribunal electoral local, si no recibiese un presupuesto autorizado por el legislador, pues ello supone una dependencia. Dicha interpretación no guarda congruencia con lo resuelto por este Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 19/2015, en la que se sostuvo que los principios de autonomía en el funcionamiento de las autoridades electorales e independencia de sus decisiones se refieren propiamente al desempeño de sus funciones con imparcialidad, objetividad y profesionalismo, sin injerencias de otros poderes, lo que garantiza el artículo 410 del Código Electoral local.

- El **octavo** concepto de invalidez es infundado, pues considera que la autoridad jurisdiccional tendrá los recursos necesarios, los cuales se establecerán en el presupuesto que le sea asignado por, sustancialmente, las mismas razones sostenidas en el informe de las autoridades responsables respecto al considerando décimo primero de la acción de inconstitucionalidad 55/2015.

Además, señalan que el planteamiento se contradice con el concepto de invalidez anterior, dado que en éste se aduce que al ser el Congreso Local el único facultado para aprobar el presupuesto de egresos, se constituye una vulneración a los principios de autonomía e independencia del tribunal electoral local, y en el presente concepto de invalidez se estima que también vulnera su autonomía al otorgársele al Poder Judicial del Estado la propiedad de bienes muebles o inmuebles.

IV. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 58/2015, el Congreso y el gobernador del Estado de Veracruz señalaron lo siguiente en el informe respectivo:

- El **primer** concepto de invalidez es infundado, pues el accionante parte de premisas incorrectas, pues toda resolución o acto del Congreso se materializa en forma de leyes y decretos. Así, la ley que determine el número de regidores que tendrá cada Municipio considerará los criterios poblacionales sustentados en el Censo de Población y Vivienda a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Asimismo, no existe incongruencia entre los artículos 18 y 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, por utilizar el vocablo "regidores", ello se explica por lo comentado en el párrafo anterior. Además, los elementos legales y técnicos antes mencionados dejan claro el principio de representación proporcional y los rangos para determinar las regidurías con base en las fórmulas de representación proporcional previstas en ley y el índice poblacional.

Por otro lado, ningún sistema de representación proporcional resuelve por sí mismo la partición de números impares, por lo que el accionante carece de conocimientos en la materia al afirmar que el artículo 16, último párrafo, que establece la figura de regiduría única, no cumple con los principios de representación proporcional y de paridad de género.

El artículo 16 controvertido garantiza la paridad de género (vertical y horizontal) en las candidaturas, en términos de los artículos 41 de la Constitución General, 7, numeral 1, y 232, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues dichos ordenamientos sólo establecen

la aplicación del principio de paridad en las candidaturas y no en la integración de Ayuntamientos.

Por último, el legislador local tiene libertad configurativa para establecer el sistema de representación proporcional respecto a candidatos independientes, por lo que es infundado el argumento de que éstos no participan en la asignación de regidores para integrar Ayuntamientos.

- El **segundo** y el **cuarto** conceptos de invalidez son infundados por, sustancialmente, las mismas razones a las previstas en el informe presentado respecto a la acción de inconstitucionalidad 55/2015, sobre el noveno y el séptimo conceptos de invalidez, respectivamente.

Adicionalmente, señalan en lo relativo al segundo concepto de invalidez, que es incorrecta la interpretación del accionante del artículo 89, segundo párrafo, del Código Electoral local, ya que de la lectura de los artículos 89, párrafo tercero, 102, 108, fracciones I, III y VIII, y 115, fracción XX, del Código Electoral local, se concluye que el secretario ejecutivo no goza de facultades arbitrarias, sino de facultades regladas, y que el consejo general tiene la atribución de vigilar el funcionamiento de todos sus órganos y la conducta de sus servidores públicos, así como la obligación de revisar la documentación que al efecto se le remita para determinar el otorgamiento del registro para la coalición.

- El **tercer** concepto de invalidez es infundado, ya que los artículos impugnados no restringen el derecho a postular candidatos, por el contrario reconocen el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones locales.

El legislador local tiene la facultad de determinar los requisitos que deben cumplir los partidos políticos para registrar candidatos, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución General, como el de contar con un órgano de dirección municipal o regional en la demarcación correspondiente.

De igual forma, la medida legislativa no viola el derecho a votar y ser votado ni lesiona el principio de autodeterminación de los partidos políticos, sino que fortalece su derecho de asociación y no los constriñe a un modelo organizacional determinado.

Por otro lado, no es procedente la interpretación conforme al artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución General, de los artículos impugnados, pues éste se refiere a candidaturas ciudadanas.

Asimismo, las normas impugnadas establecen la opción del partido político de tener un representante ya sea regional o municipal, según su conveniencia, lo cual resulta proporcional e idóneo para garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y la representación popular.

- El **quinto** concepto de invalidez, consistente en que genera incertidumbre a los participantes en el proceso electoral al establecer que el Concejo Municipal o Distrital podrá acordar el escrutinio y el cómputo nuevamente, sin que ello signifique necesariamente que se efectuará y que no prevé los nuevos supuestos de cómputo y escrutinio previstos en el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es infundado.

El promovente parte de una interpretación errónea, pues el artículo impugnado y el 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tienen identidad en su objeto de regulación.

Por otra parte, el artículo impugnado prevé todas las reglas y supuestos de excepción establecidos en el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que no incurre en la omisión de regularlos. Incluso, a falta de disposición, las normas de la referida ley general son complementarias y de aplicación directa conforme al artículo 11 del Código Electoral local y el artículo 1, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SÉPTIMO.—Opiniones 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:

I. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 50/2015:

- No se pronuncia respecto a los conceptos de invalidez **primero y segundo**, al tratar temas que escapan a la materia electoral.

- Respecto al **tercer** concepto de invalidez, señala que los artículos 108, fracción XLIV, y 114, párrafos 2, 3, 4 y 5, del Código Electoral de Veracruz, no se ajustan a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, concretamente del principio de autonomía que tienen los órganos electorales, pues en el procedimiento de designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano participa el Congreso Local, lo cual constituye una intromisión de un Poder del Estado en un organismo autónomo.

Mediante la reforma constitucional de dos mil catorce, el Constituyente Permanente eliminó toda intervención de los Congresos Estatales en la designación de los consejeros de los institutos que organizan elecciones locales, por lo que tampoco debe permitirse su participación en la designación del secretario ejecutivo quien, de conformidad con el artículo 115 del Código Electoral de Veracruz, desempeña facultades que coinciden con la operatividad y funcionamiento del propio órgano.

- En cuanto al **cuarto** concepto de invalidez, adujo que las medidas previstas en los artículos 155 y 290 del Código Electoral de Veracruz, son inconstitucionales, al tratarse de limitantes al derecho de participación en el proceso electoral de los partidos políticos que carecen de admisibilidad constitucional.

El artículo 41, base I, primer párrafo, de la Constitución General contempla como derecho fundamental de los partidos políticos poder intervenir en el proceso electoral, y uno de los medios para garantizarlo es la posibilidad de integrar los órganos administrativos electorales que, además, les permite garantizar otros derechos. En este sentido, las restricciones a tal derecho deben cumplir con los requisitos de legalidad, admisibilidad constitucional, necesidad y proporcionalidad de la medida.

La medida cumple con el principio de legalidad, pues se establece en el Código Electoral de Veracruz, que constituye una ley en sentido formal y material. Sin embargo, carecen de admisibilidad constitucional, ya que si bien la Constitución General faculta al legislador secundario para determinar las modalidades en que puede intervenir el partido político en el proceso electoral, sólo podrá limitarse en el caso de pérdida de registro, dado que la exclusión en la integración de los órganos electorales por razones distintas resultaría contraria al mandato constitucional, consistente en la integración de los órganos administrativos.

-Respecto al **quinto** concepto de invalidez, indica que el requisito de buena fama pública excede las disposiciones constitucionales.

El requisito o condición de elegibilidad para conseguir el registro como candidato a un cargo de elección popular incumple con los requisitos constitucionales de razonabilidad y objetividad al ser un atributo no inherente al aspirante. El legislador de Veracruz exige al aspirante acreditar aspectos subjetivos, lo cual resulta ser una carga excesiva porque debe acreditar que cuenta con un modo honesto de vivir, el cual es un concepto personalísimo e intangible y, además, no prevé la manera de probarlo.

- En cuanto al **sexto** concepto de invalidez, señala que el Congreso Local cumplió con la obligación prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, que ordena que las leyes electorales locales "señalen los supuestos y reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación", al establecer causas de recuento parcial y total de los votos en el artículo 233 del Código Electoral Local, por lo que no existe la omisión parcial alegada.

El mandato constitucional se constriñe a establecer supuestos para efectuar los recuentos, pero implica una libertad de configuración legislativa para los Congresos Locales, sin que de ningún modo se les imponga supuesto alguno. De este modo, el legislador local cumplió con dicho mandato a pesar de no prever todos los supuestos establecidos en la legislación general.

- Respecto al **séptimo** concepto de invalidez, indica que los requisitos impugnados exceden las bases y principios previstos en los artículos 35, fracción II, y 41, bases II y III, de la Constitución General, y el derecho humano de participación política en condiciones de igualdad.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las entidades federativas tienen libertad de configuración sobre el porcentaje de respaldo necesario para el registro de una candidatura independiente, lo cierto es que dicha facultad tiene como límite la viabilidad del ejercicio a ser votado, por lo que la regulación debe someterse a un escrutinio de constitucionalidad.

Asimismo, si bien la Suprema Corte ha sostenido que es válida la previsión de 3% de apoyo ciudadano para el registro de dichas candidaturas, en el caso se restringe el derecho de participación política de los aspirantes como candidatos independientes, pues, además de dicho porcentaje, dispone que éste habrá de recabarse en el plazo de sesenta días para el cargo de gobernador y treinta para diputados locales, y con el deber de obtener por lo menos respaldo del 2% de ciudadanos que integran la lista nominal de cada uno de los distritos que conforman el territorio estatal o de los Municipios que conforman el distrito según corresponda.

La medida consistente en establecer un porcentaje de apoyo ciudadano como requisito para el registro de una candidatura ciudadana tiene un fin legítimo, que se traduce en preservar la existencia de condiciones generales de equidad entre la totalidad de los contendientes, demostrar un auténtico respaldo ciudadano y evitar la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas. Asimismo, es una medida idónea para expresar la voluntad de apoyo a un aspirante.

De igual manera, es una medida necesaria cuando permite el ejercicio del derecho a ser votado, demuestra que se cuenta con la representatividad necesaria para ello y no existe medida menos gravosa cuando el porcentaje garantiza condiciones mínimas de igualdad en la contienda.

No obstante, es una medida desproporcionada que no encuentra cabida en el principio de equidad en los procesos electorales y el derecho a ser votado, pues el porcentaje señalado es más gravoso que el necesario para la Constitución de un partido político local, conforme al artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

De igual manera, el porcentaje de apoyo no es una medida necesaria y proporcional, si se evalúa en conjunto con los demás requisitos, pues restringe de manera innecesaria el derecho político existiendo medidas menos gravosas que garanticen representatividad como las que las firmas se recaben no en la totalidad de los distritos o Municipios, sino en una parte significativa de los mismos. Tampoco es proporcional, dado que sujeta al interesado a circunstancias que implican una barrera y resultan excesivas para el ejercicio del derecho a ser votado. En este sentido, el establecimiento de normas desproporcionales o innecesarias implica la inobservancia de los principios pro persona y progresividad.

Además, no hay una justificación objetiva del tratamiento diferenciado de la candidatura independiente a gobernador y diputados locales en las que se fijan requisitos más gravosos en comparación a la candidatura independiente a presidente y síndicos municipales, cuando lo que está de por medio es la eficacia del derecho de participación política.

II. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 55/2015:

- No se pronuncia respecto al **primer** concepto de invalidez, al tratar temas que escapan a la materia electoral.

- Respecto al **segundo** concepto de invalidez, señala que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución General, pues versan sobre la materia de partidos políticos que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma en materia político-electoral de dos mil catorce.

Si bien las normas impugnadas reconocen que la Constitución y registro de los partidos políticos se sujetan a lo que disponga la Ley General de Partidos Políticos, lo cierto es que la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, sostuvo que las Legislaturas Locales están impedidas

incluso para replicar la normativa federal en el ámbito local. Además de que los preceptos impugnados también establecen requisitos para su adquisición, un procedimiento para la obtención del registro, y derechos y obligaciones para los partidos políticos.

- En cuanto al **tercer** concepto de invalidez, indica que si bien la norma impugnada no regula la duración de la campaña electoral para diputados locales cuando concorra con la de gobernador, lo cierto es que puede realizarse una interpretación conforme por la que se entienda una duración de sesenta días como el plazo previsto para la campaña para gobernador. La interpretación propuesta entra dentro de los parámetros previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución General, para las campañas locales y es congruente con el artículo 41, base IV, constitucional, el cual regula las elecciones federales y dispone que en caso de concurrencia de elecciones con los cargos de diputados y senadores prevalece el periodo de duración de la campaña para presidente.

- Respecto a los conceptos de invalidez **cuarto, quinto y sexto**, adujo que los preceptos impugnados son inconstitucionales, al prever como límite a la libertad de expresión emitir propaganda que denigre a partidos políticos o instituciones. Lo anterior, pues dicho límite no supera un test de escrutinio estricto, dado que no cuenta con una finalidad constitucional válida. En primer lugar, la prohibición mencionada fue suprimida del artículo 41 constitucional y, por otro lado, no encuadra en alguna de las limitantes establecidas en el artículo 6o. constitucional.

- En cuanto a los conceptos de invalidez **séptimo, octavo y décimo tercero** señala las mismas consideraciones a las planteadas sobre los iguales temas en la opinión de la Sala Superior en la acción de inconstitucionalidad 50/2015.

- Respecto al **noveno** concepto de invalidez, advierte que los preceptos impugnados son inconstitucionales, pues el Congreso Local carece de competencia para regular el tema de coaliciones.

- En cuanto al **décimo** concepto de invalidez, indica que los artículos impugnados son inconstitucionales, en la medida que regulan cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional, lo cual es una facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral. No es suficiente que el legislador local condicione la aplicación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de la entidad a la aprobación por el Instituto Nacional del estatuto nacional o que remita a la reglamentación que haga

éste al respecto, pues son cuestiones de competencia exclusiva de dicho instituto.

- Respecto al **décimo primer** concepto de invalidez, aduce que el artículo 408 del Código Electoral de Veracruz, es inconstitucional, pues invade el ámbito de competencia del legislador federal, al reproducir lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo anterior, dado que dicha disposición señala los requisitos para ser Magistrado electoral local y es de carácter general, por lo que regula en toda la República, en este sentido, su reproducción por el legislador local es inválida, ya que las entidades federativas no tienen la facultad ni la obligación de incorporar disposiciones constitucionales o generales al ordenamiento local.

Por otro lado, la Sala Superior no opina al respecto de la inconstitucionalidad por omisión alegada, pues no existe base para la procedencia de su estudio, dado que el promovente no alega la deficiencia de regulación en algún precepto impugnado, sino que señala una ausencia total de los mismos.

- En cuanto al **décimo segundo** concepto de invalidez, señala que es constitucional el artículo 50, párrafo 1, inciso b), fracción III, del Código de Veracruz. Las Legislaturas Locales cuentan con libertad de configuración legislativa respecto a la regulación del financiamiento público para los partidos políticos, limitada por lo que disponga la Constitución y las leyes generales. En este sentido, la disposición impugnada cumple con el principio de equidad en el financiamiento público entre los partidos previsto en los artículos 115, base II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución General, pues es una prerrogativa a la que pueden acceder todos, siempre y cuando satisfagan la condición señalada. Asimismo, cumple con el propósito de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete, consistente en reducir en forma significativa los gastos en campañas electorales.

- Respecto al **décimo cuarto** concepto de invalidez, indica que la norma impugnada no regula el supuesto planteado por el promovente. No obstante, es posible realizar una interpretación conforme y sistemática del precepto, que conduzca a concluir que la referencia en la norma impugnada a candidatos debe entenderse no sólo a los postulados por partidos políticos o asociaciones partidistas, sino también a los candidatos independientes. El artículo impugnado replica el texto contenido en el artículo 48 del código anteriormente vigente, en donde no se contemplaban las candidaturas independientes. Cualquier otra interpretación generaría un trato inequitativo a los candidatos independientes, al impedirles contratar propaganda en medios de comunicación distintos a la radio y comunicación y acceder a las tarifas publicitarias a

las cuales podrían recurrir los partidos políticos y resultaría contraria al artículo 41 constitucional.

- En cuanto al **décimo quinto** concepto de invalidez, advierte que son inconstitucionales los preceptos impugnados, toda vez que invaden el ámbito competencial del Instituto Nacional Electoral, al regular el uso del padrón electoral, la credencial para votar y la depuración de la lista nominal. En efecto, conforme al artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado b, inciso a), numeral 3, corresponde al Instituto Nacional lo relativo a la integración del padrón y la lista de electores para las elecciones federales y locales.

III. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 56/2015:

- Respecto al **primer** concepto de invalidez, señala que los artículos impugnados son inconstitucionales, puesto que en atención a precedentes de esta Suprema Corte, los preceptos legales del Código Electoral para Estado de Veracruz invaden la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral, al regular (a) la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral ; (b) establecer los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral local y sus atribuciones, en particular, la de realizar programas de reclutamiento, selección, formación, desarrollo y permanencia del personal profesional; y, (c) determinar que el personal del Instituto Electoral Veracruzano que será adscrito al servicio profesional nacional electoral.

Además, no es suficiente que en algunos supuestos el legislador local condicione la aplicación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral local a la aprobación del nacional, o que remita a la reglamentación que en su caso se dé en este último, pues son cuestiones de la competencia del Instituto Nacional Electoral.

- En cuanto a los conceptos de invalidez **segundo, quinto, sexto, apartado a)**, señala las mismas consideraciones a las planteadas sobre dichos temas en la opinión de la Sala Superior respecto a las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y 55/2015.

- Respecto al **tercer** concepto de invalidez, advierte que los artículos impugnados son constitucionales, al prever en la organización interna del Instituto Electoral local un órgano desconcentrado denominada "enlaces administrativos", puesto que ni del artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), de la Constitución General ni de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte una obligación de las Legislaturas Locales de configurar de una determinada forma a los organismos electorales

locales, sino que, por el contrario, permiten a los Estados generar las reglas de organización interna, incluyendo, la creación de diversos órganos que sean considerados necesarios para su debido funcionamiento.

Cabe destacar que resulta deseable que sea la propia ley la que regule las atribuciones de los enlaces administrativos, no obstante, la falta de regulación no conlleva la inconstitucionalidad de la norma, dado que las atribuciones que se establezcan no podrán interferir o alterar aquellas previstas constitucional y legalmente para el resto de los órganos.

- En cuanto al **cuarto** concepto de invalidez, señala que los artículos combatidos son constitucionales, pues, de conformidad con la acción de inconstitucionalidad 90/2014, resuelta por esta Suprema Corte, las entidades federativas sí están facultadas para contar con un órgano fiscalizador y prever la normatividad relativa a los procedimientos de fiscalización, siempre y cuando la estructura orgánica y de operación, así como la regulación de los mismos sean acordes a la legislación federal en materia de fiscalización y a las reglas que establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Incluso, la previsión legal de la estructura orgánica y de operación de la autoridad encargada de la función de fiscalización en la entidad federativa, así como de los procedimientos en dicha materia, son condiciones para que el Instituto Nacional Electoral delegue a las entidades federativas la función de fiscalizar las cuestiones relativas a los procesos electorales locales.

- Respecto al **sexto** concepto de invalidez, **apartado b)**, señala que el artículo impugnado es inconstitucional, al vulnerar el principio de equidad en materia electoral, pues no establece el límite máximo de financiamiento privado para las candidaturas independientes en la misma forma que se prevé para los partidos políticos, por lo que coarta su derecho a recibir las aportaciones privadas y a participar en una campaña electoral.

Además de la interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, párrafo primero, de la Constitución General, y de una interpretación pro persona advierte que no le es aplicable a las candidaturas independientes el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales, con base en tres premisas: 1) No son equiparables las condiciones jurídicas de los partidos políticos y los candidatos independientes, por lo que no le son aplicables a los últimos las limitaciones diseñadas exclusivamente para los primeros; 2) Establece una limitación que es aplicable por analogía a un supuesto para el cual, no fue creado y no es jurídicamente análogo; y 3) La medida es desproporcional, ya que los can-

didatos independientes cuentan con un financiamiento público significativamente inferior al de un partido político, por lo que topar el financiamiento privado reduciría sus posibilidades de competir.

Así, el derecho a ser votado debe interpretarse de acuerdo con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales disponen que los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección, por ende, es parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito.

- En cuanto al **séptimo** concepto de invalidez, indica que el artículo impugnado es constitucional, pues debe interpretarse en el sentido de que el Tribunal Electoral propondrá su proyecto de presupuesto al Congreso Local, y lo administrará y ejercerá con autonomía, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, y 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que disponen que las autoridades jurisdiccionales locales gozarán de autonomía técnica en su funcionamiento.

Lo anterior es armónico con el artículo 405 del Código Electoral local, que señala que el tribunal electoral local es un órgano especializado en materia electoral, el cual gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento. Asimismo, con los artículos 415 y 416, fracción VII, del Código Electoral local, que prevén la atribución del presidente del Tribunal Electoral de elaborar y enviar al ejecutivo el presupuesto anual del tribunal, sin que se advierta que pueda ser ajustado o modificado por dicho poder público y, por tanto, violada su autonomía.

- Respecto al **octavo** concepto de invalidez, advierte que el artículo es inconstitucional, por vulnerar el principio de autonomía previsto en los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 405 del Código Electoral local, ya que no se prevé disposición alguna respecto de los bienes muebles e inmuebles con los que contará el nuevo tribunal electoral local que le permita cumplir con sus funciones.

IV. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 58/2015:

- Respecto al **primer** concepto de invalidez, señala que el artículo 16 del Código Electoral de Veracruz, es inconstitucional, ya que establece una

excepción al principio de paridad de género en los Ayuntamientos de regiduría única, que no pasa por el tamiz constitucional ni convencional y tampoco puede ser atendida bajo una interpretación conforme.

El principio de paridad de género en la postulación de candidatos está previsto en la Constitución General respecto de los integrantes de los Congresos Locales y el Federal, y se entiende implícito respecto a los Ayuntamientos mediante una interpretación pro persona, sistemática y funcional en torno al alcance del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, de acuerdo con los artículos 1o., 4o. y 41 de la Constitución General; 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j), y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; toda vez que al igual que los Congresos, los Ayuntamientos son órganos de deliberación democrática y representación política a nivel municipal

Asimismo, no emite opinión respecto al tema relativo a que la porción normativa del artículo 16, último párrafo, del Código Electoral local, que establece que el Congreso Local determinará el número de regidores que integran los Ayuntamientos, vulnera el artículo 115 de la Constitución General, al tratarse de un tema que no pertenece a la materia electoral.

Por otro lado, el artículo 238 del Código Electoral de Veracruz, no vulnera el principio de proporcionalidad, pues permite la pluralidad política, al excluir de la asignación de la regiduría única al partido que ya obtuvo la presidencia y la sindicatura, al obtener el mayor número de votos. Dicha disposición resulta una excepción a la regla general de integración de Ayuntamientos por ambos principios, consistente en que el presidente municipal y el síndico serán aquellos que hayan obtenido la mayor votación; mientras que las regidurías, cuando son más de una, se distribuirán entre el partido o coalición ganadora y el resto de los partidos o coaliciones contendientes, prevista en el artículo 68, segundo párrafo, de la Constitución Local.

De igual manera, el artículo 238, en relación con el artículo 262 del Código Electoral de Veracruz, es constitucional, no obstante no contemple la asignación de regidores por el principio de representación proporcional a candidatos independientes, pues de conformidad con lo sostenido por la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas «68/2012 y 69/2012», el Congreso Local cuenta con libertad de configuración al respecto.

- En cuanto al **segundo** concepto de invalidez, indica que el artículo impugnado es inconstitucional, dado que la disposición reclamada tiene por objeto regular, de manera directa, el convenio de coalición en el Estado, y la materia de coaliciones es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas «26/2014, 28/2014 y 30/2014».

- Respecto al **tercer** concepto de invalidez, señala que los artículos combatidos son inconstitucionales, ya que el derecho de postular candidatos y nombrar representantes ante los Consejos Municipales y Distritales del Instituto Electoral Veracruzano, se ve supedita a que los partidos políticos tengan establecidos órganos de dirección municipal o regional en la demarcación correspondiente, condición no contemplada en la Constitución ni en la leyes generales, lo cual vulnera el principio de auto-organización de los partidos, así como el derecho de los partidos de postular candidatos en las elecciones locales, y vigilar y participar en el proceso electoral a través de sus representantes ante los órganos electorales, previstos en los artículos 35, fracción II, 41, párrafo primero, fracciones I y II, y 116 de la Constitución General, y el 23, incisos a), b), c) y j), de la Ley General de Partidos Políticos.

Cabe destacar que los partidos políticos por el solo hecho de contar con registro ante la autoridad electoral, tienen el derecho de participar en las elecciones estatales y municipales. En este sentido, mediante una situación de carácter interno partidista –falta de integración de órganos municipales–, se restringe el derecho de participar del partido y los derechos de los ciudadanos y militantes.

- En cuanto al concepto de invalidez **cuarto**, señala las mismas consideraciones a las plateadas sobre dichos temas en la opinión de la Sala Superior respecto a las acciones de inconstitucionalidad 50/2015, 55/2015 y 56/2015.

- Respecto al concepto de invalidez **quinto**, advierte que el artículo 233, fracción IV, del Código Electoral de Veracruz, no viola la Constitución General ni atenta contra el principio de certeza, al establecer que el consejo podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo que corresponda, en los supuestos en que existan errores evidentes en las actas, dado que dicha potestad no es arbitraria, sino que debe justificarse en las circunstancias fácticas que se actualicen, pues la sola existencia de un error en las actas de cómputo y escrutinio no debe implicar, necesariamente, que éstos deban realizarse nuevamente, toda vez que pueden ser corregidos o aclarados con otros elementos al alcance de la autoridad.

Además, cumple con el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, que prevé únicamente que deben contemplarse en las legislaciones locales los supuestos de recuento de votación emitida en casilla, sin establecer mayores directrices.

Por otro lado, no existe la omisión legislativa de prever los demás supuestos de nuevo escrutinio y cómputo que se establecen en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que no hay inobservancia al artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General.

De acuerdo con el referido precepto constitucional, las Legislaturas Locales tienen la obligación de prever supuestos de recuento de votos totales y parciales; sin embargo, tienen libertad de configuración respecto a los supuestos de recuento de votación, sin que se les constriña a establecer determinados supuestos. En este sentido, el artículo impugnado cumple con el mandato constitucional, pues establece las causas de recuento que estimó pertinentes.

OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. No formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de treinta y uno de agosto de dos mil quince, se cerró la instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el 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 f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³

³ **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

toda vez que diversos partidos políticos plantean la posible contradicción entre normas del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del decreto por el que fue expedido, publicado el primero de julio de dos mil quince, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ 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 que en materia electoral todos los días son hábiles.

En el caso, se impugnan varios artículos del decreto por el que se expide el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado **el primero de julio de dos mil quince** en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, por lo que el plazo transcurrió del dos al treinta y uno de julio del mismo año.

En este sentido, los escritos iniciales fueron presentados por los partidos políticos accionantes en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de julio de dos mil quince (acción de inconstitucionalidad 50/2015, promovida por Movimiento Ciudadano);⁵ el veintiocho de julio de dos mil quince (acción de inconstitucionalidad 55/2015, promovida por el Partido Acción Nacional);⁶ el treinta de julio de dos mil quince (acción de inconstitucionalidad 56/2015, promovida por el Partido de la Revolución Democrática);⁷ y, treinta y uno de julio de dos mil quince (acción de inconstitucionalidad 58/2015, y promovida por el Movimiento de Regeneración Nacional),⁸ por lo que las acciones resultan **oportunas**.

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."

⁴ "**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."

⁵ Tomo I, reverso de la foja 96

⁶ Tomo I, reverso de la foja 760.

⁷ Tomo I, reverso de la foja 1006.

⁸ Tomo I, reverso de la foja 1131.

TERCERO.—**Legitimación.** Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria⁹ disponen que los partidos políticos con registro pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual, es necesario:

a) Que 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) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales, los promoventes de las acciones acreditan su legitimación:

1. Movimiento Ciudadano

Movimiento Ciudadano cuenta con registro definitivo como partido político nacional,¹⁰ presentó el escrito inicial mediante parte legitimada para ello, pues se encuentra firmado por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jorge Álvarez Máynez, Alejandro Chanona Burguete, Janet Jiménez Solano, Ma. Teresa

⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"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."

¹⁰ Tomo I, fojas 98 y 385.

Rosaura Ochoa Mejía, Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Juan Ignacio Samperio Montañón, Marta Angélica Tagle Martínez y Christian Walton Álvarez, en su carácter de integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, personalidad que se tiene por demostrada en términos de la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral,¹¹ y que cuenta con las facultades de representación suficientes para ello, en términos del artículo 20, párrafos 1 y 2, inciso a), de los estatutos del propio partido.¹²

2. Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional cuenta con registro definitivo como partido político nacional,¹³ presentó el escrito inicial mediante parte legitimada para ello, pues se encuentra firmado por Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de presidente del comité ejecutivo nacional del partido, personalidad que se tiene por demostrada, en términos de la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral,¹⁴ y que cuenta con las facultades de representación suficientes para ello, en términos de los artículos 43, párrafo 1, inciso a), y 47, párrafo 1, inciso a), de los estatutos del propio partido.¹⁵

¹¹ Tomo I, fojas 97 y 386.

¹² "Artículo 20

"De la comisión operativa nacional

"1. La comisión operativa nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre los miembros numerarios de la coordinadora ciudadana nacional para un periodo de cuatro años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la comisión operativa nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 21 numeral 5, de los presentes estatutos.

"...

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

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9 de los estatutos."

¹³ Tomo I, foja 1054.

¹⁴ Tomo I, fojas 768 y 1055.

¹⁵ "Artículo 43

"1. Son facultades y deberes del comité ejecutivo nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales

3. Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática cuenta con registro definitivo como partido político nacional,¹⁶ presentó el escrito inicial mediante parte legitimada para ello, pues lo interpuso Carlos Navarrete Ruiz, en su carácter de presidente del comité ejecutivo nacional del partido, personalidad que se tiene por demostrada, en términos de la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral,¹⁷ y que cuenta con las facultades de representación suficientes para ello, en términos del artículo 104, inciso e), de los estatutos del propio partido.¹⁸

4. Morena

Morena cuenta con registro definitivo como partido político nacional,¹⁹ presentó el escrito inicial mediante parte legitimada para ello, pues se encuentra firmado por Martí Batres Guadarrama, en su carácter de presidente del comité ejecutivo nacional del partido, personalidad que se tiene por demostrada, en términos de la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral,²⁰ y que cuenta con las facultades de representación suficientes para ello, en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos del propio partido.²¹

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."

"Artículo 47

"1. La o el presidente del comité ejecutivo nacional, lo será también de la asamblea nacional, del consejo nacional y la comisión permanente nacional, con las siguientes atribuciones y deberes: "a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

¹⁶ Tomo II, foja 2083.

¹⁷ Tomo II, foja 2084.

¹⁸ "Artículo 104. La presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"...

"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

¹⁹ Tomo I, foja 1549.

²⁰ Tomo I, fojas 1132 y 1548.

²¹ "Artículo 38. 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 40 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 veintinueve personas, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

Asimismo, los partidos políticos promoventes impugnan normas de carácter electoral, pues se refieren a los siguientes temas: a) coaliciones; b) registro de partidos políticos locales; c) servicio profesional electoral; d) padrón electoral y listado nominal; e) fiscalización; f) requisitos para ser Magistrado del Tribunal Electoral Local; g) presupuesto del tribunal electoral local; h) supuestos para el cómputo de votos; i) designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano; ... j) figura de los enlaces administrativos como órganos del instituto; ... n) duración de campañas; o) representación de los partidos políticos ante los órganos electorales estatales; p) derechos de los partidos políticos; q) propaganda electoral; r) financiamiento para campañas de Ayuntamiento; s) requisito de buena fama pública para ser registrado como candidato; t) requisitos para candidaturas independientes; u) límites al financiamiento privado de candidatos independientes; v) acceso de los candidatos independientes a propaganda en medios distintos a radio y televisión; y, w) rejiduría única.

En conclusión, los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad que se analizan, se encuentran legitimados para promover el presente medio de control constitucional pues, atento a las consideraciones desarrolladas, se satisfacen los extremos previstos en la normativa aplicable al efecto.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte de oficio lo siguiente:

El Partido Acción Nacional señaló como artículos impugnados, entre otros, el artículo cuarto, párrafo segundo, transitorio, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto del cual no hizo valer concepto de invalidez alguno.

De igual forma, Morena impugnó, entre otros, los artículos 10, 175, 261, fracciones II y III, 284, 285 y 286 del referido Código Electoral, respecto de los cuales, no formuló conceptos de invalidez.

En atención a lo anterior, toda vez que no hay conceptos de invalidez en su contra, ni causa de pedir en relación con tales disposiciones, pues se refieren a temas que no tienen relación con ninguno de los argumentos esgrimidos por los promoventes, esta Suprema Corte no estaría en condiciones de realizar un pronunciamiento sustantivo sobre los preceptos referidos.

"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."

Consecuentemente, con fundamento en los artículos 65, 19, fracción VIII, en relación con el 61, fracción V, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,²² procede sobreseer en relación con los artículos 10, 175, 261, fracciones II y III, 284, 285 y 286 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, así como el segundo párrafo del artículo cuarto transitorio del decreto por el que fue expedido dicho ordenamiento, el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P/J. 17/2010, de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."²³

QUINTO.—Autoridades adicionales a la emisora y promulgadora. El Partido Acción Nacional señaló como autoridades demandadas al secretario general de Gobierno del Estado de Veracruz y al Instituto Electoral Veracruzano,

²² **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."

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

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

"...

"V. Los conceptos de invalidez."

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."

²³ "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución General de la República, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo correcto jurídicamente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos y no declarar inoperante el argumento, en razón de que aquélla se interpone en contra de normas generales y no de actos. Esto es, si no se expresa algún argumento de invalidez contra el artículo impugnado, lo más adecuado, acorde con la técnica de análisis de ese juicio constitucional, es sobreseer en la acción respecto de tales preceptos legales, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 22, fracción VII, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la declaración de inoperancia implica la exposición de diversos argumentos y no su ausencia, que por diversas razones no resultaron eficaces para lograr la invalidez de la norma.". Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312, P./J. 17/2010)

sin que en el acuerdo de admisión se haya proveído nada respecto de ellas. No obstante, lo anterior no impide la resolución del presente asunto, pues en términos de los artículos 61, fracción II, y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ en las acciones de inconstitucionalidad sólo existe obligación de señalar y dar vista a los órganos legislativo y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas.

Asimismo, el Partido Acción Nacional no impugnó el acuerdo de admisión, al no entablar la relación jurídico-procesal con dichas autoridades, por lo que dicha determinación adquirió firmeza.

SEXTO.—Precisión de los temas abordados en este fallo. Los temas planteados por los partidos accionantes, cuyo estudio se abordará en los considerandos subsecuentes, son los que a continuación se enuncian:

CONSIDERANDO, TEMA Y PARTIDO POLÍTICO PROMOVENTE	NORMAS IMPUGNADAS
<p>7o. Violaciones al procedimiento legislativo.</p> <p>Conceptos de invalidez: segundo de MC (AI. 50/2015) y primero PAN (AI. 55/2015).</p>	<p>Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p>

²⁴ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
"...

"I. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."

Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro 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. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

"En los procedimientos por acciones en contra de Leyes Electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

<p>8o. Aprobación del Código Electoral para Estado, fuera del plazo previsto en el régimen transitorio de la Ley General de Partidos Políticos.</p> <p>Concepto de invalidez primero del MC (AI. 50/2015).</p>	<p>Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p>
<p>9o. Regulación sobre coaliciones.</p> <p>Conceptos de invalidez: noveno del PAN (AI. 55/2015) y segundo de Morena (AI. 58/2015).</p>	<p>Artículos 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Electoral del Estado de Veracruz.</p>
<p>10o. Regulación en materia de partidos políticos locales.</p> <p>Concepto de invalidez segundo del PAN (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículos 38, 39, 40 y 41 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>11o. Regulación sobre servicio profesional electoral .</p> <p>Conceptos de invalidez: décimo del PAN (AI. 55/2015) y primero de PRD (AI. 56/2015).</p>	<p>Artículos 41, 101, 113, 116 y 123 del Código Electoral para Estado de Veracruz, y los artículos décimo y décimo primero transitorios del decreto publicado el 1 de julio de 2015.</p>
<p>12o. Regulación relativa al padrón electoral y listado nominal.</p> <p>Concepto de invalidez décimo quinto del PAN (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículos 162, 165, 166 y 167 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>13o. Regulación en materia de fiscalización político-electoral.</p> <p>Concepto de invalidez cuarto del PRD (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 35, 48, 49, 50, apartado B, 67, 108, fracción X, 122, 296, párrafo segundo, y 305 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>14o. Competencia para establecer los requisitos para ser Magistrado del tribunal electoral local.</p> <p>Conceptos de invalidez: décimo primero del PAN (AI. 55/2015) y octavo del PRD (AI. 56/2015).</p>	<p>Artículo 408 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>

<p>15o. Omisión de dotar al Tribunal Electoral de presupuesto para su operación y funcionamiento.</p> <p>Concepto de invalidez séptimo del PRD (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículo noveno transitorio del decreto publicado el 1 de julio de 2015.</p>
<p>16o. Elaboración del presupuesto del tribunal electoral local.</p> <p>Conceptos de invalidez: sexto de MC (AI. 50/2015) y quinto de Morena (AI. 58/2015).</p>	<p>Artículo 410 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>17o. Designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano.</p> <p>Conceptos de invalidez: tercero de MC (AI. 50/2015), séptimo del PAN (AI. 55/2015), segundo del PRD (AI. 56/2015) y cuarto de Morena (AI. 58/2015).</p>	<p>Artículos 108, fracción XLIV, y 114 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>18o. Enlaces administrativos.</p> <p>Concepto de invalidez tercero del PRD (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículos 101, fracción IX, inciso a), y 115, fracción XVIII, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>19o. Omisión de establecer los supuestos para el recuento total y parcial de votos en los Consejos Distritales y Municipales.</p> <p>Concepto de invalidez quinto de Morena (AI. 58/2015).</p>	<p>Artículo 233, fracción IV, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>20o. Omisión de establecer la duración de campañas para la elección de diputados cuando coincidan con la elección de gobernador.</p> <p>Concepto de invalidez tercero del PAN (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículo 69, último párrafo, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>

<p>21o. Pérdida de la representación de los partidos políticos ante los órganos electorales estatales.</p> <p>Conceptos de invalidez: cuarto de MC (AI. 50/2015) y octavo del PAN (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículos 154, 155 y 290, párrafo tercero, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>22o. Obligación de contar con comités directivos municipales o regionales.</p> <p>Concepto de invalidez tercero de Morena (AI. 58/2015).</p>	<p>Artículos 42, fracción V, 140, párrafo primero, y 147, párrafo primero, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>23o. Prohibición de propaganda que denigre a las instituciones y partidos políticos.</p> <p>Conceptos de invalidez cuarto, quinto y sexto del PAN (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículos 70, fracción V, 288, fracción IX, 315, fracción IV, y 319, fracción XII, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>24o. Financiamiento público para campañas para la renovación de Ayuntamientos.</p> <p>Concepto de invalidez décimo segundo del PAN (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículo 50, inciso b), fracción III, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>25o. Razonabilidad del requisito de buena fama pública para obtener el registro como candidato.</p> <p>Conceptos de invalidez: quinto de MC (AI. 50/2015), décimo tercero del PAN (AI. 55/2015) y quinto del PRD (AI. 56/2015).</p>	<p>Artículos 173, párrafo A, fracción IV, párrafo B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), y párrafos segundo y tercero, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>26o. Requisitos para el registro de candidaturas independientes.</p> <p>Conceptos de invalidez: séptimo de MC (AI. 50/2015) y sexto, apartado a), del PRD (AI. 56/2015).</p>	<p>Artículos 267, cuarto párrafo, fracciones I y II, y 269 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>

<p>27o. Límite al financiamiento privado para candidatos independientes.</p> <p>Concepto de invalidez sexto del PRD (AI. 55/2015).</p>	<p>Artículos 269 y 293 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>28o. Acceso de los candidatos independientes a la propaganda en medios de comunicación distintos a la radio y televisión.</p> <p>Concepto de invalidez décimo cuarto del PAN (A.I. 55/2015).</p>	<p>Artículos 48 y 287, fracciones II y V, del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>
<p>29o. Regiduría única</p> <p>Concepto de invalidez primero de Morena (AI. 58/2015).</p>	<p>Artículos 16 y 238 del Código Electoral para Estado de Veracruz.</p>

SÉPTIMO.—**Violaciones al procedimiento legislativo.**

En primer lugar, deben estudiarse los conceptos de invalidez encaminados a combatir el procedimiento legislativo que dio origen al Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues de resultar fundados conducirían a la invalidez de dicha norma en su integridad.

Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional señalan que el procedimiento que dio origen al Código Electoral para Estado de Veracruz vulneró los principios de debido proceso, legalidad, seguridad jurídica, de democracia representativa y deliberación parlamentaria previstos en los artículos 14, 16, 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no cumplió con lo dispuesto en los preceptos que regulan el procedimiento legislativo,²⁵ por las razones siguientes:

²⁵ Movimiento Ciudadano señaló como vulnerados, específicamente, los artículos 2o., 20, 35, fracciones III y IV, de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 19, 20, 22, fracciones I, II y III, 24, fracciones III y VIII, 26, fracciones II y V, y 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz; y 2, fracción III, 4, 11, 26, 29, 31, fracciones V y XIII, 96, fracción II, 97, fracción IV, y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. Por su parte, el Partido Acción Nacional consideró vulnerados los artículos 19, 20 párrafo segundo, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y los artículos 1, 2 último párrafo, 5, 31, fracciones V y VIII, 36, 84, 93, 96, 120 y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de dicha entidad.

- El dictamen con proyecto de Código Electoral se votó en lo general sin una integración correcta de la mesa directiva, pues únicamente se encontraba la presidenta, y no así el vicepresidente y la secretaria.

- Ante la ausencia de dichos integrantes de la mesa directiva, la presidenta debió informar al Pleno tal circunstancia, de acuerdo con el artículo 31, fracción V, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, y proceder a su suplencia conforme a las reglas previstas en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz, toda vez que la mesa directiva debe conformarse de manera colegiada, de conformidad con los artículos 19 y 22 de la ley orgánica. Asimismo, el artículo 5 del reglamento establece que el Pleno contará con la conducción colegiada por la mesa directiva de los trabajos legislativos.

- No se tomó en cuenta la solicitud reiterada de moción suspensiva de los diputados de minoría, para examinar, estudiar y analizar el dictamen, por lo que se vulnera el derecho a deliberar y discutir las iniciativas de ley y el derecho de participación política, pues no existía fundamento para tratar dicha iniciativa de forma urgente y tampoco era de obvia resolución.

- No se observó el principio de legalidad previsto en la Constitución General y en la Constitución Local, ya que aun cuando el Congreso Local posee facultades para legislar, lo cierto es que debe observar en su ejercicio los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes aplicables.

- El dictamen fue modificado en un momento del procedimiento legislativo inoportuno. Además, dicha modificación no fue turnada para su estudio y análisis, lo cual imposibilitó a la minoría realizar el análisis exhaustivo y necesario previo a su aprobación.

- Durante el desarrollo de la sesión no existía el orden que debe imperar en el recinto legislativo y hubo una petición expresa de varios diputados de suspender la sesión. Lo pertinente era que la presidenta decretara un receso para restablecer el orden o suspendiera la sesión, con fundamento en el artículo 31 del reglamento; sin embargo, no lo hizo. Por lo anterior, la secretaria y el vicepresidente de la mesa directiva abandonaron el salón de sesiones.

- Al no sustituir a los integrantes de la mesa directiva en el momento de la votación, la presidenta ilegalmente ejerció las funciones del vicepresidente y la secretaria. En efecto, pidió tomar nota del registro de oradores y que se informara a la presidencia sobre el mismo, lo cual corresponde a la secretaria.

Al advertir que ésta no se encontraba, la presidenta asumió que no había diputados que quisieran hacer uso de la voz, por lo que, procedió a la apertura del sistema electrónico para la votación nominal, cuyo cómputo y registro correspondía a la secretaria conforme al artículo 26, fracción II, de la ley orgánica.

Ahora bien, para dar contestación a los conceptos de invalidez propuestos, es necesario precisar que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos, ha sido consistente en señalar que no todas las violaciones son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven, sino sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas.²⁶

Así, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar 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

²⁶ Véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, que dice: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.—Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438)

tes 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.²⁷

Específicamente, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo en un caso concreto infringen las garantías de debido proceso y de 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:²⁸

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.

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

²⁷ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

²⁸ Véase la tesis P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

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.

Asimismo, el Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, complementó tales estándares, al señalar que no sólo deben respetarse los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

Precisado el estándar de la revisión a cargo de este Pleno, para determinar si existieron las violaciones que los promoventes aducen y, en su caso, valorar su potencial invalidatorio, debe, primeramente, hacerse referencia a las reglas que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Veracruz, contenidas tanto en la Constitución Local, como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de ese Estado, vigentes al momento en que se desarrolló el procedimiento cuestionado, de las que deriva lo siguiente:

-La facultad de iniciar leyes corresponde a los diputados del Congreso del Estado; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, en funciones y electos en el Estado; al gobernador del Estado; al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos o Concejos Municipales, a los organismos autónomos del Estado; y a los ciudadanos mediante iniciativa popular (artículos 34 de la Constitución Local²⁹ y 48 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo).³⁰

²⁹ "Artículo 34. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. A los diputados del Congreso del Estado; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado; III. Al gobernador del Estado; IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia; V. A los Ayuntamientos o Concejos Municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren; VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia; y VII. A los ciudadanos del Estado, mediante iniciativa popular, en los términos que establezca la ley."

³⁰ "Artículo 48. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. A los diputados al Congreso del Estado; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones,

-Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites de turno a comisiones, dictamen, discusión, votación nominal y aprobación. Aprobada la ley o decreto, se turnará al gobernador del Estado para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado. El Congreso Local podrá dispensar de los trámites reglamentarios por tratarse de un caso de urgencia u obviedad a consideración de dos terceras partes de los diputados presentes o esté por terminar el periodo de sesiones (artículos 35 de la Constitución Local³¹ y 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo).³²

- El dictamen aprobado por comisiones se turnará a la Junta de Trabajos Legislativos para que se enliste en el orden del día. El dictamen será escaneado y distribuido vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos lo hagan llegar a los miembros del grupo, así como a los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación por lo menos cuarenta y ocho horas previas a la sesión en la cual se discuta (artículo 109 del reglamento).³³

y hayan sido electos en el Estado; III. Al gobernador del Estado; IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia; V. A los Ayuntamientos o Concejos Municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren; VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia; y VII. A los ciudadanos del Estado, mediante iniciativa popular, en los términos que establezca la ley.

³¹ **"Artículo 35.** Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los trámites siguientes: I. Turno a comisiones; II. Dictamen de comisiones; III. Discusión del dictamen en el Pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias; IV. Votación nominal; y V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija esta Constitución y la ley.—Aprobada la ley o decreto, se turnará al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.—En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios."

³² **"Artículo 49.** Las iniciativas de ley, decreto se sujetarán a los trámites siguientes: I. Turno a comisiones; II. Dictamen de comisiones; III. Discusión del dictamen en el Pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias; IV. Votación nominal; y V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija la Constitución del Estado y esta ley.—Aprobada la ley o decreto, se turnará al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.—En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios."

³³ **"Artículo 109.** Aprobado un dictamen, el presidente de la comisión lo turnará al presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, para que se enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, en los términos de este reglamento. Dicho dictamen será escaneado y distribuido vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta."

- El Pleno no considerará ninguna propuesta de modificación del dictamen en lo general o en lo particular que no haya sido presentada por los autores ante la Junta de Trabajos Legislativos con veinticuatro horas de antelación de la sesión en la que se discutirá dicho dictamen, a excepción que la propuesta de modificación se presente por escrito en el momento del debate firmada por los autores del dictamen y, por lo menos, otros tres diputados, y se apruebe por el Pleno (artículo 110 del reglamento).³⁴

- Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular, excepto si consta de menos de diez artículos, caso en el que será discutido al mismo tiempo en ambas formas. En la discusión del dictamen en lo general, en primer término, se dará un plazo para que cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos emitan su posicionamiento al respecto y, posteriormente, para que se manifiesten oradores en pro y en contra del dictamen (artículos 120 y 121 del reglamento).³⁵

³⁴ "**Artículo 110.** El Pleno no considerará ninguna propuesta de modificación al dictamen en lo general o en lo particular, que no haya sido depositada por el o los diputados autores en la Junta de Trabajos Legislativos dentro del término que regula el artículo anterior en su segundo párrafo. Se exceptúa de esta regla la propuesta de modificación presentada por escrito en el momento del debate, respaldada por la firma de, por lo menos, otros tres diputados y aprobada por el Pleno."

³⁵ "**Artículo 120.** Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular. Si consta de menos de diez artículos será discutido en ambas formas al mismo tiempo. En este último caso, si no se reserva algún artículo, toda la discusión se referirá a la aceptación o rechazo del proyecto en su conjunto sin poder proponer cambio alguno."

"**Artículo 121.** La duración de la discusión en lo general, no será mayor de dos horas, pero por decisión del Pleno, en votación económica, podrá prorrogarse por el tiempo que se acuerde.

"El presidente declarará abierto el debate en lo general y, en el mismo, se hará uso de la palabra en los términos siguientes:

"I. Cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos, dispondrán de hasta diez minutos para fijar su posición;

"II. (Derogada)

"III. Los oradores hablarán desde la tribuna conforme al orden que establezca el presidente. Por cada orador en contra podrá hablar uno en pro, independientemente del grupo legislativo al que pertenezca, pero la intervención de cada uno no será mayor de diez minutos. No se permitirá el debate cuando un diputado haga uso de la tribuna para razonar su voto;

"IV. Un mismo diputado no podrá hacer uso de la tribuna en más de dos ocasiones para tratar el mismo asunto. Los miembros de la comisión que emitió el dictamen, podrán intervenir cuantas veces lo consideren necesario;

"V. Los diputados podrán solicitar el uso de la palabra para rectificar hechos o alusiones personales, en el momento del debate, cuantas veces sea necesario, no pudiendo exceder de diez minutos en cada una de ellas. La intervención del aludido tendrá el carácter de preferente; y

"VI. Los diputados inscritos en la lista de oradores podrán declinar el uso de la palabra en el momento de su turno y ser sustituidos por otro miembro de su grupo legislativo. Cuando un diputado no se encuentre en el momento de ser llamado, se entenderá que renuncia a intervenir."

- Aprobado el dictamen en lo general, en el primer caso o al inicio de la discusión en el segundo caso, la presidencia de la mesa directiva instruirá a la secretaria para que consulte si existen reservas de algún diputado sobre algún artículo para su discusión en particular. Las reservas se discutirán por separado una por una (artículo 122 del reglamento).³⁶

- La discusión de un dictamen podrá suspenderse para dar preferencia a un asunto de mayor importancia, urgencia o gravedad, por alterarse el orden, por la aprobación de una moción suspensiva o por una moción aclaratoria (artículo 136 del reglamento).³⁷

- La moción suspensiva tiene por objeto diferir la discusión y modificar el dictamen, por lo que su aceptación conlleva su devolución a comisiones. Dicha moción sólo podrá pedirse por escrito al inicio del debate en lo general, se preguntará al Pleno y éste resolverá si se toma en consideración mediante votación económica (artículo 137 del reglamento).³⁸

³⁶ **Artículo 122.** Cuando haya concluido la votación de un proyecto en lo general, o cuando se inicie la discusión de un proyecto del que el Pleno conozca simultáneamente en lo general y en lo particular, el presidente instruirá a la secretaria para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

"...

"Las propuestas relativas a las reservas enlistadas se discutirán separadamente una por una, aunque se refieran a un mismo párrafo, fracción o apartado del artículo reservado.

"Una vez expuesta la propuesta por su autor, el presidente consultará al Pleno si se admite para su discusión. Si no se admite ninguna propuesta para una determinada parte de un artículo, el presidente declarará que dicha parte queda aprobada junto con los demás artículos que no se hubieren reservado.

"Si discutida la propuesta es aprobada por el Pleno, la secretaria tomará nota de la misma. Si es rechazada, se tendrá por aprobado el texto original sin modificación."

³⁷ **Artículo 136.** La discusión se podrá suspender por las causas siguientes:

"I. Porque el Pleno acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor importancia, urgencia o gravedad;

"II. Por alteración grave del orden en el recinto del Congreso;

"III. Por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros del Congreso y que el Pleno apruebe; y

"IV. Cuando por una moción aclaratoria, algún diputado pida la lectura de un documento oficial relacionado con el debate. En este caso, hecho lo anterior, inmediatamente continuará el orador en el uso de la palabra."

³⁸ **Artículo 137.** La moción suspensiva tiene por objeto diferir la discusión y modificar el texto de un dictamen, por lo que, aceptada la misma, el presidente ordenará que aquél sea devuelto a la comisión o comisiones dictaminadoras.

"La moción suspensiva sólo podrá pedirse por escrito al iniciarse el debate en lo general. En este caso se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar y a otro orador en contra si lo hubiere y sin alusiones personales o rectificación de hechos, se preguntará al Pleno, en votación económica, si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, diputados en pro y en contra; pero si la resolución del Congreso fuere negativa, la propuesta se tendrá por desechada."

- La votación de los dictámenes en lo general y en lo particular serán nominales. De no aprobarse el dictamen, la asamblea decidirá mediante votación económica si se devuelve a comisiones o si se desecha la iniciativa. En la votación en lo particular, la secretaría dará cuenta de los votos que alcance cada propuesta e informará a la presidencia el texto aprobado (artículos 100, 127 y 128 del reglamento).³⁹

- Las resoluciones del Congreso Local tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión. El Congreso del Estado, las comisiones y la Diputación Permanente decidirán por mayoría de votos de los diputados presentes, salvo que la Constitución Local y la ley orgánica exijan mayoría calificada (artículo 47 de la ley orgánica).⁴⁰

- El gobernador podrá formular observaciones a la ley o decreto dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción, las cuales deberán discutirse por el Congreso y de confirmarse la ley o decreto por el voto de dos terceras partes de los diputados presentes será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. Si el gobernador no formula observaciones a éstos se considerarán aprobados y deberán ser promulgados y publicados (artículo 50 de la ley orgánica).⁴¹

³⁹ **Artículo 100.** Los dictámenes con proyecto de ley, decreto o iniciativa ante el Congreso de la Unión, serán sometidos a votación nominal, tanto en lo general como en lo particular.

"Los restantes dictámenes o propuestas se someterán a votación económica, excepto que, a petición de un diputado, secundada por tres diputados, lo sean en votación nominal."

Artículo 127. La votación de los dictámenes en lo general será nominal. Aprobado un dictamen en lo general, los artículos no reservados se tendrán por aprobados.

"De no aprobarse un dictamen en lo general, la asamblea decidirá, en votación económica, si se devuelve el proyecto a la comisión dictaminadora para que lo modifique o si la iniciativa contenida en el dictamen se tiene por desechada."

Artículo 128. En la votación en lo particular, la secretaría dará cuenta de los votos que alcance cada propuesta o contrapropuesta e informará a la presidencia del texto que finalmente se apruebe, para que ésta realice la declaratoria respectiva."

⁴⁰ **Artículo 47.** El Congreso del Estado, así como sus comisiones y la Diputación Permanente, tomarán sus decisiones por el voto aprobatorio de la mayoría de los diputados presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución del Estado y esta ley exijan mayoría calificada.

"Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo, o iniciativa ante el Congreso de la Unión."

⁴¹ **Artículo 50.** Se considerará aprobado por el Ejecutivo la ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles de su recepción, a no ser que corriendo dicho plazo, éste hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que vuelva a estar reunido.

"La ley o decreto devuelto con observaciones que en todo o en parte se le hayan formulado, será discutido de nueva cuenta en el Congreso. En este debate también podrá intervenir el gobernador del Estado o quien él designe, para motivar y fundar las observaciones y responder a las cuestiones que sobre el particular formulen los diputados. Si la ley o el decreto son confirmados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, será reenviado al Ejecutivo para promulgación y publicación."

De igual manera, se precisan las disposiciones que regulan la organización y funciones de la mesa directiva y de sus integrantes:

- La mesa directiva se integra por un presidente, un vicepresidente y un secretario (artículo 19 de la ley orgánica).⁴²

- La ausencia durante la sesión del presidente de la mesa directiva se suplirá por el vicepresidente, y las ausencias del vicepresidente o el secretario por los diputados que elija el Pleno (artículo 20 de la ley orgánica).⁴³

- La mesa directiva conducirá las sesiones del Pleno conforme a los principios de libertad, imparcialidad y objetividad, y tiene las atribuciones siguientes: aplicar e interpretar las disposiciones de la ley orgánica y demás normatividad interior del Congreso para el correcto cumplimiento de los trabajos legislativos; garantizar el adecuado desarrollo de los debates, votaciones y deliberaciones del Pleno, de conformidad con la Constitución Local y la ley orgánica; formular y cumplir el orden del día de las sesiones; cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación (artículo 22 de la ley orgánica).⁴⁴

⁴² **Artículo 19.** La Mesa Directiva del Congreso del Estado se integrará con un presidente, un vicepresidente y un secretario, que funcionarán durante el año legislativo para el que fueron electos y en tanto se efectúa la elección de la mesa directiva del siguiente año legislativo.

"El Congreso del Estado, previa comprobación del quórum, elegirá a la mesa directiva en escrutinio secreto y por el voto, mediante cédula, de la mayoría de los diputados presentes.

"Para la elección de la mesa directiva, los grupos legislativos postularán fórmulas de candidatos para su integración; pero los coordinadores de los grupos legislativos no podrán formar parte de la Mesa Directiva del Congreso."

⁴³ **Artículo 20.** Los integrantes de la mesa directiva en sus ausencias, serán suplidos de la siguiente forma:

"El presidente, por el vicepresidente; pero si faltare a tres sesiones consecutivas sin causa justificada que califique el Pleno, el vicepresidente ejercerá las atribuciones de aquél, en tanto se elige al presidente que cumplirá con el periodo para el que fue electa la mesa directiva.

"El vicepresidente o el secretario, por el diputado que, según el caso, elija el Pleno y que desempeñará el cargo únicamente por la sesión o sesiones de que se trate; pero si alguno faltare a tres sesiones consecutivas sin causa justificada que califique el Pleno, éste hará la elección del diputado que, según el caso, desempeñará el cargo por las demás sesiones.

"En las ausencias definitivas del presidente, vicepresidente o secretario de la mesa directiva, el Pleno elegirá al sustituto, para concluir el periodo respectivo."

⁴⁴ **Artículo 22.** La mesa directiva conducirá las sesiones del Pleno conforme a los principios de libertad, imparcialidad y objetividad, y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Aplicar e interpretar las disposiciones de esta ley y demás normatividad interior del Congreso, para el correcto cumplimiento de los trabajos legislativos;

"II. Garantizar el adecuado desarrollo de los debates, votaciones y deliberaciones del Pleno, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución del Estado y esta ley;

- En lo que interesa, la presidencia de la mesa directiva tiene las atribuciones siguientes: dirigir y coordinar los trabajos de la mesa directiva; citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; dirigir y ordenar los debates, votaciones, deliberaciones y las declaratorias correspondientes; disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones (artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado).⁴⁵ Asimismo, informar al Pleno de la ausencia o

"III. Formular y cumplir el orden del día de las sesiones, el cual distinguirá los asuntos que requieran debate y votación, de aquellos otros exclusivamente deliberativos o de trámite, en los términos que acuerde la Junta de Trabajos Legislativos;

"IV. Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos legislativos;

"V. Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;

"VI. Proveer lo necesario para la constitución de los grupos legislativos;

"VII. (Derogada, G.O. 2 de febrero de 2001)

"VIII. Determinar las sanciones aplicables a las conductas que atenten contra la disciplina interna del Congreso;

"IX. Designar las comisiones de cortesía; y

"X. Las demás que expresamente señalen la Constitución del Estado, esta ley, la normatividad interior del Congreso y las leyes del Estado."

⁴⁵ **Artículo 24.** El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito;

II. Velar por el respeto al fuero constitucional de los diputados y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar;

III. Dirigir y coordinar los trabajos de la mesa directiva;

IV. Convocar a las reuniones de la Mesa Directiva del Congreso y a las de la Junta de Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan;

V. Presidir las sesiones del Congreso y las reuniones de la Junta de Trabajos Legislativos;

VI. Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno;

VII. Conceder el uso de la palabra;

VIII. Dirigir y ordenar los debates, votaciones y deliberaciones; así como las declaratorias correspondientes;

IX. Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;

X. Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;

XI. Solicitar el auxilio de la fuerza pública en términos de lo dispuesto por el artículo 10 de esta ley;

XII. Dar curso a los asuntos con que se dé cuenta al Pleno, conforme a lo dispuesto por esta ley, la demás normatividad interior y la legislación aplicable, así como determinar los trámites que deban recaer sobre los mismos;

XIII. Firmar, junto con el diputado secretario, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos e iniciativas ante el Congreso de la Unión, que expida el Congreso;

XIV. Firmar junto con el secretario general los acuerdos de la mesa directiva;

XV. Firmar la correspondencia y demás comunicaciones del Congreso;

XVI. Comunicar al secretario general del Congreso los acuerdos, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Junta de Trabajos Legislativos;

XVII. Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones del Congreso y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan;

retiro del salón de sesiones del vicepresidente o del secretario, y proceder de conformidad con el artículo 20 de la ley orgánica (artículo 31, fracción V, del reglamento).⁴⁶

- La vicepresidencia asistirá a la presidencia en el ejercicio de sus funciones y presidirá las sesiones en su ausencia (artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado).⁴⁷

- La secretaría tiene las facultades siguientes: a) asistir a la presidencia en el desarrollo de las sesiones; b) comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, realizar el cómputo y registro de las votaciones y dar conocer el resul-

XVIII. Establecer las condiciones generales de trabajo de todos los servidores públicos del Congreso del Estado; y

XIX. Las demás que expresamente le señalen la Constitución del Estado, esta ley, la normatividad interior del Congreso y las leyes del Estado."

⁴⁶ "Artículo 31. Son atribuciones del presidente, además de las establecidas por el artículo 24 de la ley, las siguientes:

"I. Instruir al secretario para que verifique la asistencia de los diputados a través, en su caso, del sistema electrónico, así como para justificar las ausencias que se le hubieren notificado previamente;

"II. Declarar que hay o no quórum al momento de instalar la sesión o cuando haya de efectuarse una votación si previamente lo solicitare un diputado;

"III. Informar al Pleno, al término de la lista de asistencia, el nombre de los diputados que hayan justificado su inasistencia y los motivos de la misma;

"IV. Instruir al secretario, al inicio de cada sesión, para que dé lectura al orden del día;

"V. Informar al Pleno de la ausencia o retiro del salón de sesiones del vicepresidente o del secretario y proceder de conformidad con lo establecido por el artículo 20 de la ley;

"VI. Conceder el uso de la palabra alternativamente, en contra y en pro, a los miembros del Congreso en el turno en que lo pidieren y retirarla a quienes se hagan acreedores a esta medida disciplinaria;

"VII. Exhortar a los diputados integrantes de las comisiones, a que presenten el dictamen o la resolución que se les hubiere encomendado, si en el término de diez días hábiles no lo han hecho;

"VIII. Declarar, después de que sean contadas las votaciones, por conducto del secretario, que las mociones o propuestas han sido aprobadas o desechadas;

"IX. Informar al Pleno en las primeras sesiones de cada mes el nombre de los diputados y el número de sus inasistencias injustificadas durante el mes anterior;

"X. Exhortar a los diputados que injustificadamente falten a las sesiones, a que asistan a éstas, utilizando para ello los medios que juzgue convenientes;

"XI. Decretar recesos durante las sesiones;

"XII. Firmar las actas de las sesiones luego que sean aprobadas;

"XIII. Disponer la apertura o el cierre del sistema electrónico y, para votaciones, el tiempo en que éste permanecerá abierto, el que no podrá exceder de cinco minutos; y

"XIV. Las demás que le confieren la normatividad aplicable y los acuerdos del Pleno."

⁴⁷ "Artículo 25. El vicepresidente asistirá en todo momento al presidente de la mesa directiva en el ejercicio de sus funciones y presidirá las sesiones del Pleno en las ausencias de su presidente."

tado de éstas; c) elaborar el acta de la sesión (artículo 26 de la ley orgánica).⁴⁸ Asimismo, d) registrar, cuando no sea posible hacerlo a través del sistema electrónico, la asistencia de los diputados o el sentido de la votación nominal de éstos, lo que hará constar en las relaciones impresas del mismo; y, e) entregar al presidente, autorizadas con su firma las relaciones impresas de asistencia o votación emitidas por el sistema electrónico (artículo 36, fracciones IX y X, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz).⁴⁹

Ahora bien, el procedimiento legislativo que dio origen al Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desarrolló de la siguiente manera:

⁴⁸ **Artículo 26.** El secretario de la Mesa Directiva del Congreso tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Asistir al presidente de la mesa directiva en el desarrollo de las sesiones del Pleno;

"II. Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, realizar el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas;

"III. Dar lectura al orden del día y a los documentos listados en el mismo, así como desahogar los trámites legislativos, en los términos que disponga el presidente de la mesa directiva;

"IV. Supervisar los servicios legislativos relacionados con: la celebración de las sesiones del Pleno; la impresión y distribución oportuna entre los diputados de las iniciativas y dictámenes; la elaboración del acta de sesiones, que someterá a la consideración y firma del presidente del Congreso, así como a la aprobación del Pleno o de la Diputación Permanente; llevar el registro de las actas en el libro correspondiente y verificar su inserción en el Diario de los Debates y en la página en Internet del Congreso; conformar y mantener al día los expedientes de los asuntos que deba conocer el Pleno; asentar y firmar los trámites correspondientes en dichos expedientes; integrar los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso; y vigilar la impresión del Diario de los Debates y de la Gaceta Legislativa.

"V. Firmar, junto con el presidente, las resoluciones del Congreso del Estado;

"VI. Expedir las certificaciones que disponga el presidente de la mesa directiva; y

"VII. Las demás que expresamente señalen la Constitución del Estado, esta ley, la normatividad interior del Congreso y las leyes del Estado."

⁴⁹ **Artículo 36.** Son atribuciones del secretario, además de las establecidas por el artículo 26 de la ley, las siguientes:

"I. Realizar sus labores con la asistencia de la Secretaría General del Congreso y del cuerpo técnico profesional de apoyo;

"II. Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por el Congreso;

"III. Vigilar que los dictámenes que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con cuarenta y ocho horas de anticipación entre los diputados;

"IV. Dar cuenta, previo acuerdo con el presidente, de los asuntos en cartera, en el orden aprobado;

"V. Llevar un libro en el que se asienten, textualmente y por orden cronológico, las leyes, decretos y otras resoluciones que apruebe el Congreso, así como de los acuerdos que impliquen prácticas legislativas, lo cual informará a la Junta de Coordinación Política, por conducto de la Secretaría General del Congreso.

"Las leyes y decretos se identificarán en dicho libro por su número progresivo, por las claves que determine la Legislatura y por el periodo de su aprobación; estos datos aparecerán en la publicación de la Gaceta Oficial del Estado;

- El diecinueve de junio de dos mil quince, el gobernador del Estado de Veracruz presentó una iniciativa con proyecto de Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,⁵⁰ con el fin de armonizar el marco normativo estatal a la reforma de la Constitución General y las leyes generales en materia electoral.

- En sesión ordinaria de veinticuatro de junio de dos mil quince, el Congreso del Estado dio cuenta de la iniciativa y acordó turnarla a las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales.⁵¹

- El veintisiete de junio de dos mil once, las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales presentaron el dictamen de Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ante la presidencia de la Mesa Directiva y la Secretaría General del Congreso.⁵²

- En sesión de treinta de junio de dos mil quince, el dictamen de las Comisiones Permanentes Unidas se sometió a la consideración del Pleno del Congreso Local.⁵³

"VI. Elaborar las actas de las sesiones del Congreso, firmarlas después de ser aprobadas por el Pleno o por la Diputación Permanente y asentarlas en el libro respectivo, debiendo ser turnadas, por conducto de la Secretaría General del Congreso, al área encargada del Diario de los Debates, para su incorporación y publicación, así como para difundirlas a través de la página en Internet del Congreso.

"En caso de que el Congreso sesionare en la víspera de la conclusión del periodo constitucional de la Legislatura correspondiente, antes de terminar la sesión se declarará un receso en el que se elaborará el acta respectiva, se pondrá a consideración y aprobación del Pleno y, una vez aprobada, se firmará y registrará conforme a lo dispuesto por el párrafo anterior;

"VII. Asentar en las actas de cada sesión el nombre del diputado que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación, en su caso, del acta anterior, una relación nominal de los diputados presentes y de los ausentes, con justificación o sin ella, así como una relatoría sucinta, ordenada y clara de cuanto se tratare y resolviere en las sesiones. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que traten;

"VIII. Tener a su cargo los archivos que genere el sistema electrónico;

"IX. Registrar, cuando no sea posible hacerlo a través del sistema electrónico, la asistencia de los diputados o el sentido de la votación nominal de éstos, lo que hará constar, en su caso, en las relaciones impresas que emita el mismo;

"X. Entregar al presidente, autorizadas con su firma, las relaciones impresas de asistencias o de votaciones, emitidas por el sistema electrónico; y

"XI. Las demás que le confieran la normatividad aplicable y los acuerdos del Pleno."

⁵⁰ Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, fojas 1 a 194.

⁵¹ Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, fojas 195 y 196.

⁵² Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, foja 563 vuelta.

⁵³ Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, fojas 700 a 739.

- En un momento previo al debate, se solicitaron tres mociones suspensivas por los diputados Ana Cristina Ledezma López del Partido Acción Nacional, Jesús Alberto Velázquez Flores del Partido de la Revolución Democrática, y Cuauhtémoc Pola Estrada de Movimiento Ciudadano, las cuales se desecharon mediante votación económica del Pleno del Congreso.

- Posteriormente, Gustavo Gudiño Corro del Partido Revolucionario Institucional presentó una propuesta de modificación del dictamen respecto de los artículos 7, 38, 39, 94, 173, 184 y 199 del proyecto de Código Electoral para Estado de Veracruz, suscrita por otros tres diputados integrantes de los Partidos Nuevo Alianza, Alianza Veracruzana y Revolucionario Institucional, la cual se aprobó mediante votación económica por la asamblea.⁵⁴

- La presidenta de la mesa directiva sometió a discusión el dictamen en lo general; para ello abrió el registro de oradores para que cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos manifestaran su posicionamiento al respecto y solicitó a la secretaria de la mesa directiva realizar el registro correspondiente. La secretaria informó qué diputados harían el posicionamiento por cada partido político, además señaló que el diputado Renato Tronco Gómez solicitó hacer uso de la voz. La presidenta negó a dicho diputado su participación en ese momento del debate, porque no formaba parte de ningún grupo legislativo o partido político, y dio la palabra a los diputados registrados restantes.

- Concluida la etapa de posicionamientos, la presidenta de la mesa directiva abrió el debate del dictamen en lo general y solicitó a la secretaria registrar e informar respecto a los oradores inscritos. Sin que la secretaria se expresara al respecto, la presidenta declaró que ningún diputado solicitó hacer uso de la voz y ordenó abrir el sistema electrónico para la votación del dictamen en lo general.

- El Congreso Local aprobó el dictamen en lo general por 34 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención, y la modificación del artículo 278 por 32 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención.

- El primero de julio de dos mil quince, el gobernador del Estado de Veracruz promulgó y publicó el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la Gaceta Oficial de la entidad.

⁵⁴ Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, fojas 687 a 698.

Establecido lo anterior, se procede al análisis de las violaciones procedimentales que se hacen valer, a fin de determinar si se produjeron y, en su caso, evaluar su potencial invalidatorio.

1. Solicitud reiterada de moción suspensiva.

El artículo 137 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que la moción suspensiva tiene por objeto diferir la discusión y modificar el dictamen, por lo que su aceptación conlleva su devolución a comisiones. La moción sólo podrá pedirse por escrito al inicio del debate en lo general, se preguntará al Pleno, y éste resolverá si se toma en consideración mediante votación económica.

En este sentido, el hecho que el Pleno no haya aprobado las tres solicitudes de moción suspensiva presentadas por los diputados de minoría, para examinar, estudiar y analizar el dictamen, no constituye una violación a las reglas del procedimiento legislativo, simplemente implica una decisión por la mayoría del órgano parlamentario respecto a considerar innecesario la devolución del dictamen a comisiones para ahondar en su estudio.

2. Deber de suspender la sesión.

De conformidad con el artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la discusión de un dictamen podrá suspenderse para dar preferencia a un asunto de mayor importancia, urgencia o gravedad, por alterarse el orden de forma grave, por la aprobación de una moción suspensiva o por una moción aclaratoria.

El promovente señala que durante el desarrollo de la sesión no existía el orden que debe imperar en el recinto legislativo y hubo una petición expresa de varios diputados de suspender la sesión, por lo que era pertinente que la presidenta decretara un receso para restablecer el orden o suspendiera la sesión y que, por lo anterior, la secretaria y el vicepresidente de la mesa directiva abandonaron el salón de sesiones.

Dicha situación no actualiza una causal para decretar la suspensión de la discusión del dictamen. La manifestación por parte de la oposición política en contra de que se discuta y vote un dictamen en el Pleno del Congreso, no implica una alteración grave del orden de la sesión, sino una expresión

de un grupo opositor dentro de un contexto democrático. En este sentido, lo anterior tampoco resulta una violación a las reglas del procedimiento legislativo.

3. Modificación inoportuna del dictamen.

El artículo 110 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave prevé que el Pleno del Congreso Local no tomará en cuenta ninguna propuesta de modificación del dictamen en lo general o en lo particular propuesta por los autores del mismo, que no se haya depositado en la Junta de Trabajos Legislativos con veinticuatro horas de antelación a la sesión en que será discutido el dictamen. Dicho artículo también establece la excepción consistente en que dicha propuesta se presente por escrito en el momento del debate, respaldada por lo menos por otros tres diputados y sea aprobada por el Pleno.

En el caso, un grupo de diputados presentó una propuesta de modificación por escrito durante la sesión, respecto de los artículos 7, 38, 39, 94, 173, 184 y 199 del proyecto de Código Electoral para el Estado de Veracruz, la cual fue aprobada por la mayoría de los diputados presentes en la sesión del Pleno del Congreso Local.

Ahora bien, la propuesta de modificación es oportuna, pues conforme al artículo 110 del reglamento, pueden presentarse propuestas de modificación de dictamen durante la sesión en que se discute el mismo. No obstante, en el caso se incumplió con el requisito dispuesto en el mismo artículo, consistente en que la propuesta esté firmada por los autores del dictamen, más tres diputados por lo menos. En efecto, el dictamen fue aprobado por mayoría de cuatro votos de los seis integrantes de las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales.⁵⁵ En este sentido, la propuesta de modificación debió ser presentada por los cuatro diputados que lo aprobaron más otros tres; sin embargo, únicamente la presentaron dos de los diputados que aprobaron el dictamen en comisiones más otros dos, por lo que no se cumplió con lo previsto en el artículo 110 del reglamento.

⁵⁵ Respecto al dictamen aprobado por las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales votaron a favor Ciro Gonzalo Félix Porras, Juan Manuel Velázquez Yunes, Gustavo Gudiño Corro y Octavio Pérez Garay, y en contra Domingo Bahena Corbalá y Víctor Román Jiménez Rodríguez; mientras que únicamente firmaron la solicitud de modificación de dictamen Gustavo Gudiño Corro y Ciro Gonzalo Félix Porras.

Sin embargo, si bien lo anterior constituye una inobservancia a las reglas del procedimiento legislativo, no se trata de una violación con potencial invalidatorio del mismo, pues la propuesta de modificación del dictamen respectivo fue sometido a discusión y votación por el Pleno del Congreso, el cual, en todo caso, tiene la facultad de modificar el dictamen que le es puesto a consideración mediante la aprobación de reservas respecto a los preceptos en lo particular.⁵⁶

Así, el hecho de que la propuesta de modificación presentada ante el Pleno no cumplió con el requisito formal para ser considerado por el Pleno, no atenta contra los valores de la democracia representativa, pues lo cierto es que tales modificaciones pudieron reservarse y obtener el mismo resultado mediante votaciones en lo particular de tales artículos.

4. Ausencia del vicepresidente y la secretaria de la mesa directiva al momento de la discusión del dictamen en lo general y en su votación.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave señala que la mesa directiva es la encargada de conducir las sesiones del Pleno conforme a los principios de libertad, imparcialidad y objetividad y tiene, entre otras, las atribuciones siguientes:

⁵⁶ **Artículo 122.** Cuando haya concluido la votación de un proyecto en lo general, o cuando se inicie la discusión de un proyecto del que el Pleno conozca simultáneamente en lo general y en lo particular, el presidente instruirá a la secretaría para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

"Cuando el artículo a reservar conste de varios apartados, párrafos, fracciones o incisos, el diputado que lo reserve deberá indicar la parte específica cuya reserva solicite y sobre la cual versará su propuesta.

"Una vez registradas todas las reservas por la secretaría, ésta informará respecto de las mismas y, si ya no hay diputado que desee formular alguna reserva, la presidencia declarará cerrado el registro de éstas. Después de dicha declaración no se admitirá otra nueva reserva, salvo que, como resultado de algún cambio aprobado durante la discusión en lo particular, deba considerarse una propuesta adicional, en cuyo caso será necesaria la aprobación del Pleno en votación económica, previa consulta que le formule el presidente. Las propuestas adicionales se discutirán una vez que se hayan agotado la discusión y votación de las originalmente registradas.

"Las propuestas relativas a las reservas enlistadas se discutirán separadamente una por una, aunque se refieran a un mismo párrafo, fracción o apartado del artículo reservado.

"Una vez expuesta la propuesta por su autor, el presidente consultará al Pleno si se admite para su discusión. Si no se admite ninguna propuesta para una determinada parte de un artículo, el presidente declarará que dicha parte queda aprobada junto con los demás artículos que no se hubieren reservado.

"Si discutida la propuesta es aprobada por el Pleno, la secretaría tomará nota de la misma. Si es rechazada, se tendrá por aprobado el texto original sin modificación."

aplicar e interpretar las disposiciones de la ley y demás normatividad interior del Congreso para el correcto cumplimiento de los trabajos legislativos; garantizar el adecuado desarrollo de los debates, votaciones y deliberaciones del Pleno, de conformidad con la Constitución Local y la ley orgánica; formular y cumplir el orden del día de las sesiones; y cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

De conformidad con los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la mesa directiva se integra por un presidente, un vicepresidente y un secretario. La ausencia durante la sesión del presidente de la mesa directiva se suplirá por el vicepresidente y las ausencias del vicepresidente o el secretario por los diputados que elija el Pleno.

La presidencia de la mesa directiva, en lo que interesa, tiene las atribuciones siguientes: dirigir y coordinar los trabajos de la mesa directiva; citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; dirigir y ordenar los debates, votaciones, deliberaciones y las declaratorias correspondientes; disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones, así como informar al Pleno de la ausencia o retiro del salón de sesiones del vicepresidente o del secretario y proceder de conformidad con el artículo 20 de la ley orgánica para su sustitución, lo anterior de conformidad con los artículos 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 31, fracción V, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

Por su parte, la vicepresidencia asistirá a la presidencia en el ejercicio de sus funciones, y presidirá las sesiones en su ausencia de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Por último, la secretaría tiene, entre otras, las facultades siguientes: a) asistir a la presidencia en el desarrollo de las sesiones; b) comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, realizar el cómputo y registro de las votaciones y dar conocer el resultado de éstas; c) elaborar el acta de la sesión; d) registrar, cuando no sea posible hacerlo a través del sistema electrónico, la asistencia de los diputados o el sentido de la votación nominal de éstos, lo que hará constar en las relaciones impresas del mismo; y, e) entregar al presidente, autorizadas con su firma las relaciones impresas de asistencia o votación emitidas por el sistema electrónico, conforme con el artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y el artículo 36, fracciones IX y X, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

Ahora bien, los promoventes tienen razón en cuanto a que el vicepresidente y la secretaria de la mesa directiva estuvieron ausentes tanto en el momento en que se debió desarrollar la discusión en lo general del dictamen, como en su votación.

Al respecto, en la versión taquigráfica⁵⁷ de la sesión de treinta de junio de dos mil quince se señala lo siguiente:

"- La C. Presidenta: Con base en lo dispuesto por la fracción III del artículo 121 de nuestro reglamento, **procedemos al registro de oradores para la discusión en lo general del dictamen que nos ocupa, solicitando a la diputada secretaria tome nota del registro de oradores e informe a esta presidencia sobre el mismo. En virtud de que ningún diputado ha solicitado hacer uso de la voz, procédase a la apertura del sistema electrónico para la votación nominal en lo general del dictamen** que nos ocupa hasta por un minuto (se abre el sistema electrónico de votación) (se incluye el sentido de la votación nominal del sistema electrónico) voto: 2 fecha: 2015/06/30 hora: 14:19:27 moción: Punto VI. Gral. y Part. Propuesta: Propuesta resultados totales de votación: A favor: 34 en contra: 0 Abstención: 1 total: 35 los resultados individuales son los siguientes Mic. Tarjeta diputado información voto por sentido de voto."—"Versión estenográfica de la décima sesión ordinaria segundo periodo de sesiones ordinarias segundo año de ejercicio constitucional.—Martes 30 de junio de 2015."—"Departamento del Diario de los Debates H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave 57."—"A favor.—Aguilera Landeta, Marcela (PRI). Arango Gibb, Gabriela (PRI). Baxzi Mata, Antonino (PRI). Callejas Arroyo, Juan Nicolás (PRI). Carballo Salazar, Heber Alán (PRI). Chiunti Hernández, Juan René (PANAL). Cruz Elvira, Juan (PVEM). Del Ángel Arroyo, Marco Antonio (PRI). Díaz Fuentes, Edgar (PRI). Félix Porras, Ciro Gonzalo (PRI). Fernández del Puerto, María Belén (PRI). Fuentes Flores, Gerardo (PANAL). Gándara Andrade, Juan Alfredo (PRI). García Bringas, Leandro Rafael (PRI). García Hernández, Jaqueline (PANAL). Garrido Sánchez, Francisco (AVE). Gudiño Corro, Gustavo (PRI). Gutiérrez de Velasco Hoyos, José Ramón (PRI). Hernández Hernández, Carlos Ernesto (PRI). Merlín Castro, Gladys (PRI). Ortega Arteaga, Octavia (PRI). Pérez Garay, Octavio (PRI). Pola Estrada, Tonatiuh (PRI). Ramírez Arana, Adolfo Jesús (PRI). Robles Barajas, Mónica (PVEM). Robles Castellanos, Juan Eduardo (PVEM). Salcedo Baca, Minerva (PRI). Sánchez Macías, Eduardo (PVEM). Tovar Lorenzo, Mariela (PRI). Valencia Morales, Ignacio Enrique (PRI).

⁵⁷ Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, fojas 700 a 739.

Vázquez González, José Jesús (PVEM). Velasco Chedraui, David (PRI). Velázquez Yunes, Juan Manuel (PRI). Zarrabal Ferat, Raúl (PRI).—Abstención.—Ahued Bardahuil, Ricardo (PRI). no votando.—Bahena Corbalá, Domingo (PAN). Condado Escamilla, Ana María (PRD). Fernández Bernal, Edgar Hugo (PAN).—"Versión estenográfica de la décima sesión ordinaria segundo periodo de sesiones ordinarias segundo año de ejercicio constitucional martes 30 de junio de 2015.".—"Departamento del Diario de los Debates H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave 58.".—"Fuentes Urrutia, Carlos Gabriel (PAN). Guzmán Avilés, Joaquín Rosendo (PAN). Jiménez Rodríguez, Víctor Román (PAN). Ledezma López, Ana Cristina (PAN). Pola Estrada, Cuauhtémoc (MC). Pontón Villa, María del Carmen (PAN). Rementería del Puerto, Julen (PAN). Robles Guadarrama, Fidel (PT). Tronco Gómez, Renato (PVEM). Velázquez Flores, Jesús Alberto (PRD). Vera Hernández, Jorge (PAN). Zairick Morante, Alejandro (PAN).—Pregunto a la asamblea si falta algún diputado por emitir su voto.—Pregunto nuevamente si hace falta algún diputado de emitir su voto.—**Le informo a la asamblea que existen 34 votos a favor, 0 votos en contra y 1 abstención.**—Con base en el resultado de la votación emitida por la asamblea, esta presidencia a mi cargo declara aprobado en lo general el dictamen que nos ocupa.—**Ante la ausencia de la secretaria de la mesa y del vicepresidente, se procederá a elegir a la secretaria y al vicepresidente** por esta única ocasión de esta mesa directiva, por lo cual solicito al personal técnico para que nos apoye para poder distribuir las cédulas correspondientes y poder llevar a cabo la elección correspondiente.—A ver, compañeros diputados, les solicito orden y disciplina en este honorable Congreso del Estado.—Informo a la asamblea que existen 31 votos a favor del diputado Juan René Chiunti para que ocupe el cargo de vicepresidente de esta mesa directiva y a la diputada Marcela Aguilera Landeta pase a ocupar el cargo de secretaria de esta mesa directiva por esta única sesión que nos ocupa.—De conformidad con lo establecido en el artículo 122 de nuestro reglamento, instruyo a la secretaría para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular e informe a esta presidencia respecto de las mismas."

A su vez, en el acta de sesión⁵⁸ de la misma fecha se da cuenta de lo siguiente:

"Acta de décima sesión ordinaria de la Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de

⁵⁸ Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, fojas 741 a 770.

ejercicio constitucional, celebrada el día treinta de junio del año dos mil quince.—En la ciudad de Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, siendo las 11:30 horas.—Presidida la sesión por los ciudadanos diputados: Octavia Ortega Arteaga, presidenta, Cuauhtémoc Pola Estrada, vicepresidente, y Ana Cristina Ledezma López, secretaria. ... Nuevamente **la diputada presidenta en uso de la palabra manifestó; con base en lo dispuesto por la fracción III del artículo 121 de nuestro reglamento, procedemos al registro de oradores, para la discusión en lo general del dictamen que nos ocupa, solicitando a la diputada secretaria, tome nota del registro de oradores e informe a esta presidencia sobre el mismo.—En virtud de que ningún diputado ha solicitado hacer uso de la voz, procédase a la apertura del sistema electrónico, para la votación nominal en lo general del dictamen** que nos ocupa, hasta por un minuto (se abre el sistema electrónico de votación).—Ciérrase el sistema electrónico de votación.—Votos a favor: Aguilera Landeta, Marcela (PRI). Arango Gibb, Gabriela (PRI). Baxzi Mata, Antonino (PRI). Callejas Arroyo, Juan Nicolás (PRI). Carballo Salazar, Heber Alán (PRI). Chiunti Hernández, Juan René (PANAL). Cruz Elvira, Juan (PVEM). Del Ángel Arroyo, Marco Antonio (PRI). Díaz Fuentes, Edgar (PRI). Félix Porras, Ciro Gonzalo (PRI) Fernández del Puerto, María Belén (PRI) Fuentes Flores, Gerardo (PANAL) Gándara Andrade, Juan Alfredo (PRI) García Bringas, Leandro Rafael (PRI) García Hernández, Jaqueline (PANAL) Garrido Sánchez, Francisco (AVE) Gudiño Corro, Gustavo (PRI) Gutiérrez de Velasco Hoyos, José Ramón (PRI) Hernández Hernández, Carlos Ernesto (PRI) Merlín Castro, Gladys (PRI) Ortega Arteaga, Octavia (PRI) Pérez Garay, Octavio (PRI) Pola Estrada, Tonatiuh (PRI) Ramírez Arana, Adolfo Jesús (PRI) Robles Barajas, Mónica (PVEM) Robles Castellanos, Juan Eduardo (PVEM) Salcedo Baca, Minerva (PRI) Sánchez Macías, Eduardo (PANAL) Tovar Lorenzo, Mariela (PRI) Valencia Morales, Ignacio Enrique (PRI) Vázquez González, José Jesús (PVEM) Velasco Chedraui, David (PRI) Velázquez Yunes, Juan Manuel (PRI) Zarrabal Ferat, Raúl (PRI).—Votos en abstención: Ahued Bardahuil, Ricardo (PRI).—No emitieron su voto: Bahena Corbalá, Domingo (PAN) Condado Escamilla, Ana María (PRD) Fernández Bernal, Edgar Hugo (PAN) Fuentes Urrutia, Carlos Gabriel (PAN) Guzmán Avilés, Joaquín Rosendo (PAN) Jiménez Rodríguez, Víctor Román (PAN) Ledezma López, Ana Cristina (PAN) Pola Estrada, Cuauhtémoc (MC) Pontón Villa, María del Carmen (PAN) Rementería del Puerto, Julen (PAN) Robles Guadarrama, Fidel (PT) Tronco Gómez, Renato (PVEM) Velázquez Flores, Jesús Alberto (PRD) Vera Hernández, Jorge (PAN) Zairick Morante, Alejandro (PAN).—Pregunto a la asamblea si falta algún diputado por emitir su voto.—Informo a la asamblea que existen 34 votos a favor, 0 votos en contra y una abstención.—Con base en el resultado de la votación emitida por la asamblea, esta presidencia a mi cargo, declara aprobado en lo general el dictamen que nos ocupa (se agrega como anexo 3 original del comprobante que emite

el sistema electrónico de votación para dejar constancia).—**La diputada presidenta advierte en este momento la ausencia del vicepresidente y secretaria y señala; ante la ausencia de la secretaria de la mesa y del vicepresidente, se procederá a elegir a la secretaria y al vicepresidente,** por esta única ocasión de esta mesa directiva, por lo cual, solicito al personal técnico para que nos apoye para poder distribuir las cédulas correspondientes y poder llevar a cabo la elección correspondiente.—A ver compañeros diputados, les solicito orden y disciplina, en este honorable Congreso del Estado.—Informo a la asamblea, que existen 31 votos a favor del diputado Juan René Chiunti para que ocupe el cargo de vicepresidente de esta mesa directiva y a la diputada Marcela Aguilera Landeta pase a ocupar el cargo de secretaria de esta mesa directiva por esta única sesión que nos ocupa.—De conformidad con lo establecido en el artículo 122 de nuestro reglamento, instruyo a la secretaría para que consulte a la asamblea, qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular e informe a esta presidencia, respecto de las mismas."

Del contenido del acta de sesión y de la versión estenográfica no se advierte con precisión el momento en el que la secretaria y el vicepresidente abandonaron la sesión, y si bien en el acta se asentó que la presidenta advirtió tal situación una vez concluida la votación, lo cierto es que en ninguno de dichos documentos se da cuenta de que la secretaria haya informado sobre el registro de oradores para la discusión en la sesión ni del resultado de la votación del dictamen en lo general.

En efecto, la presidenta de la mesa directiva ordenó el registro de oradores para la discusión del dictamen en lo general y solicitó a la secretaria que tomara nota de los diputados que quisieran hacer uso de la voz e informara a la presidencia al respecto. No obstante, sin recibir respuesta de la secretaria, la presidenta de la mesa directiva declaró que ningún diputado solicitó hacer uso de la voz y ordenó proceder a la votación del dictamen en lo general y la apertura del sistema electrónico para el cómputo de los votos, informó a la asamblea el resultado de la votación y declaró aprobado el dictamen en lo general.

Dicha circunstancia se evidencia en el video de la sesión que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz remitió como parte de los antecedentes legislativos que le fueron solicitados,⁵⁹ en donde se advierte que después de

⁵⁹ Cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, foja 740.

que la presidenta solicitó a la secretaria de la mesa directiva que registrara e informara sobre los oradores en pro y en contra del dictamen en lo general, tuvo un diálogo con una diputada y con la persona que le auxilió en la conducción de la sesión, e inmediatamente (sin escucharse o advertirse la presencia de la secretaria) señaló que ningún diputado quiso hacer uso de la voz y ordenó la apertura del sistema electrónico.

Lo anterior se corrobora con el video de la sesión ofrecido como prueba por el Partido Acción Nacional, el cual no fue objetado, en el que se advierte que tanto el vicepresidente como la secretaria de la mesa directiva abandonaron el salón aproximadamente cinco minutos antes de que el dictamen se sometiera a discusión en lo general, por lo que la mesa directiva estaba desintegrada al momento de la discusión y de la votación. Además, se aprecia del video, que la presidenta de la mesa directiva advirtió la ausencia de la secretaria desde el momento previo a la discusión de éste, pues tras solicitarle registrar a los oradores e informar al respecto, se percibe que una diputada colocada junto a ella, le manifestó: "No hay secretaria".⁶⁰ De igual manera, durante el tiempo para la votación se advierte que la presidenta preguntó a sus auxiliares "¿Nombramos secretaria o qué?", a lo que uno de ellos le respondió "No, ya estamos en la votación. Ya se brincó".⁶¹

En este sentido, se advierte que al momento del registro de oradores no se encontraba presente la secretaria de la mesa directiva, quien es la encargada de llevar a cabo dicho registro e informar al respecto, y en este sentido, no era válido concluir, como lo hizo la presidenta, que ningún diputado solicitó hacer el uso de la voz, sino que lo procedente era celebrar el procedimiento para la sustitución de los integrantes de la mesa directiva faltantes desde el momento en que se ausentaron, y no hasta ya votado el dictamen en lo general.

La ausencia de la secretaria, al momento del registro de oradores, ocasionó que no se registrara a uno de los diputados durante la discusión en lo general, quien al momento de ponerse el asunto a discusión solicitó la palabra sin que ésta le fuera otorgada.⁶²

⁶⁰ Tomo I, foja 785, minuto 2:41:30, del video aproximadamente.

⁶¹ Tomo I, foja 785, minuto 2:43:06, del video aproximadamente.

⁶² En efecto, en el video de la sesión remitido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, se aprecia que durante el desarrollo de la votación la presidenta se dirigió a un diputado, cuya identidad no se advierte por la perspectiva de la toma, a quien le señaló: "diputado, con respeto te lo pido, ya estamos en la votación", lo cual, reitera en varias ocasiones. Más adelante, en el mismo video, se advierte el reclamo por parte del diputado Renato Tronco Gómez (identificado como tal

No obstante, esta Suprema Corte advierte que, si bien en el caso la mesa directiva estuvo desintegrada al momento de la discusión del dictamen

por el Partido Acción Nacional en su escrito inicial) a la presidenta de la mesa directiva en cuanto a que se violó su derecho de manifestarse respecto al dictamen en lo general, a pesar de haber levantado la mano con la intención de ser incluido en el registro. Al respecto, se transcribe parte de la conversación entre el diputado Tronco y la presidenta de la mesa directiva durante el plazo otorgado para que los diputados emitieran su voto respecto al dictamen en lo general:

"Presidenta: No puedo darte la palabra.

"Diputado Tronco: No, es que yo pedí la palabra.

"Presidenta: Ahorita te la doy, cuando toque, no te la podemos dar cuando tú quieras.

"Diputado Tronco: No, no, no, no. Yo pedí la palabra, yo pedí la palabra, por eso fui paciente hace rato, dije está bien.

"Presidenta: Estoy en votación, pero ahorita que terminemos, en lo particular.

"Diputado Tronco: No, no, no, no. Es que antes de la votación presidenta preguntaste, y yo levanté la mano pidiendo la palabra, 'Sí'. ¿O no fue eso lo que pidieron?

"Presidenta: Sí.

"Diputado Tronco: ¿Entonces? diputada presidenta están violando mis derechos. ¡Aquí hay un video! Es más, yo digo, en la anterior, él me dio un artículo, está bien, yo dije 'está bien', pero en éste ... a ver dime cuál.

"Presidenta: (inaudible).

"Diputado Tronco: Eso no altera nada, el procedimiento de la sesión sigue.

"Presidenta: (inaudible).

"Diputado Tronco: Yo levanté la mano. Yo pedí la palabra. ¿Por qué se violó mi derecho? Y ¿Por qué se mandó a votación cuando yo estoy solicitando para en lo general?"

Más adelante, después de que la presidenta informó sobre el resultado de la votación en lo general e instruyó a los diputados para que votaran por los sustitutos de los miembros ausentes de la mesa directiva, el diputado Tronco Gómez señaló:

"Que me dejen hablar. A ver ... pero que les responda la presidenta. ¿Por qué están privando mis derechos legislativos como diputado? Cuando hace la pregunta, a ver ... yo respondí que sí en lo general, y ya se mandó a votación, a ver ¿Por qué no me dan el sonido? Que responda la presidenta."

Asimismo, del video de la sesión ofrecido como prueba por el Partido Acción Nacional, se aprecia cómo el diputado Tronco levantó la mano y caminó al estrado, mientras la presidenta enviaba a votación, y que era él a quien ella respetuosamente le negaba la posibilidad de participar al ya encontrarse en el momento de la votación.

En el caso, es especialmente significativo que el diputado que tuvo la intención de participar no pertenece a ningún partido político (según lo refirió la presidenta de la mesa directiva), y que, por tal motivo también le fue indebidamente negada su solicitud de intervenir en una etapa previa durante la discusión del dictamen. En efecto, de conformidad con el artículo 121, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, previo a la participación de oradores en pro y en contra del dictamen, se permite que los grupos legislativos o los diputados que no formen parte de éstos emitan su posicionamiento respecto al dictamen. No obstante lo anterior, la presidenta de la mesa directiva negó a dicho diputado la posibilidad de emitir su posicionamiento, al no formar parte de ningún grupo legislativo, como puede observarse de la transcripción del acta de la sesión siguiente:

"En razón de lo anterior y en virtud de que consta de más de diez artículos el dictamen que nos ocupa, éste se pone a primero a discusión en lo general y posteriormente en lo particular, por lo que, en primer término, se abre el registro de oradores para que cada grupo legislativo o diputado que no forme parte de éstos, pasen a fijar su posición hasta por diez minutos, solicitando a

en lo general y que se omitió dar la palabra a un diputado que la solicitó, lo cierto es que durante el procedimiento se cumplieron las condiciones mínimas indispensables para un debate democrático. En efecto, todos los partidos políticos manifestaron su posicionamiento previo a la discusión del dictamen en lo general y durante la discusión en lo particular de distintos artículos, los diputados presentes debatieron ampliamente las reservas que se hicieron valer. Además, si bien el diputado Renato Tronco Gómez no pudo participar durante la discusión del dictamen en lo general, lo cierto es que sí pudo hacerlo en una etapa posterior del proceso, al presentar también reservas sobre algunos artículos en lo particular.

Como dijimos al inicio de este considerando, uno de los estándares para determinar si una violación al procedimiento legislativo provoca la invalidez de la norma emitida, consistente en comprobar que el procedimiento legislativo haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, para lo cual, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual obliga a verificar el cumplimiento de las reglas de integración y quórum en el seno de los Congresos, así como de las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

El objeto de tutela cuando esta Corte evalúa un procedimiento legislativo, es la equidad en la deliberación parlamentaria, la cual no se vio afectada

la secretaria que tome nota del registro de oradores e informe a esta presidencia sobre el particular. ...

"Diputada presidenta, informo a usted que, para posicionamiento, se registran la diputada presidenta, informo a usted que, para posicionamiento, se registran el diputado Fidel Robles Guadarrama del Partido del Trabajo, el diputado Francisco Garrido del Partido Alternativa Veracruzana, la diputada Jaqueline Hernández del Partido Nueva Alianza, el diputado Cuauhtémoc Pola del Partido Movimiento Ciudadano, el diputado Domingo Bahena del Partido Acción Nacional, el diputado Jesús Vázquez del Partido Verde Ecologista, el diputado Adolfo Ramírez Arana del Partido Revolucionario Institucional y la diputada Ana María Condado Escamilla del Partido de la Revolución Democrática.—Diputada Ana María, de acuerdo al artículo 121, en la etapa de posicionamientos, únicamente puede pasar el coordinador o quien decida de cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos. Si gustaría hacerme la aclaración, si pasa el diputado Cuauhtémoc o una servidora.—Diputada presidenta, informo a usted que se han registrado el diputado Fidel Robles Guadarrama, el diputado Francisco Garrido, la diputada Jaqueline Hernández, el diputado Cuauhtémoc Pola, el diputado Domingo Bahena, el diputado Jesús Vázquez, el diputado Adolfo Ramírez Arana.—Y también solicita el uso de la voz el diputado Renato Tronco Gómez.—Con todo respeto, diputado Renato Tronco, no forma parte usted de ningún grupo legislativo ni de partido alguno.—Tiene el uso de la palabra el diputado Fidel Robles del Partido del Trabajo hasta por diez minutos para pasar a fijar su posicionamiento."

en el caso, dado que todos los partidos políticos presentaron sus posicionamientos respecto al dictamen en lo general, y si bien el diputado Renato Tronco no pudo participar durante la discusión del dictamen en lo general, lo cierto es que sí pudo hacerlo en una etapa posterior del proceso, por lo que, en definitiva, este Pleno encuentra que la calidad democrática de la decisión final no se vio comprometida.

Por otro lado, ni los diputados, durante el procedimiento legislativo, ni los partidos políticos promoventes, en sus escritos iniciales, manifestaron algún argumento específico que pretenda demostrar que la desintegración de la mesa directiva condujera a que se asentaran datos equivocados, falsos o incorrectos del sentido de los votos manifestados durante la votación del dictamen en lo general. En este sentido, se advierte que los diputados presentes en la sesión tuvieron la libertad de votar y estuvieron de acuerdo con el registro llevado a cabo por el tablero electrónico.

En estas condiciones, resulta infundado el concepto de invalidez, por lo que debe reconocerse la validez del decreto impugnado.

OCTAVO.—Aprobación del Código Electoral para el Estado fuera del plazo previsto en el régimen transitorio de la Ley General de Partidos Políticos.

El partido Movimiento Ciudadano aduce que el Congreso Local vulneró los principios de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, así como los derechos a votar y ser votado, al no haber aprobado el Código Electoral de Veracruz, sino hasta el treinta de junio de dos mil quince, es decir, un año después a la fecha establecida en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, incurriendo con ello en una omisión legislativa.

Al respecto, debemos recordar que con motivo de la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se ordenó al Congreso de la Unión expedir las leyes generales previstas en el artículo 73, fracción XXIX-U –entre ellas, la encargada de regular los partidos políticos nacionales y locales– a más tardar el treinta de abril de dos mil catorce. En cumplimiento a dicho mandato constitucional, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó el decreto por el cual, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, cuyo artículo ter-

cero transitorio ordenó a los Congresos Locales adecuar su marco jurídico-electoral a más tardar el treinta de junio del mismo año.⁶³

A pesar de ello, no fue sino hasta el primero de julio de dos mil quince, esto es, con más de un año de retraso, que el Congreso del Estado de Veracruz realizó las adecuaciones legales ordenadas por la Ley General de Partidos Políticos, que son las que, por esta vía se impugnan.

Lo anterior pone de manifiesto que, si bien es cierto que las adecuaciones al marco jurídico-electoral local no se llevaron a cabo de manera oportuna, al día de hoy ha cesado la vulneración a la norma transitoria en cuestión, al haberse expedido el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo que implica que la omisión legislativa aducida por el partido promovente es inexistente.

Además, el hecho de que las adecuaciones legales no se hayan realizado en tiempo, no podría producir la invalidez de la norma, pues a pesar de haber vencido el plazo subsistía la obligación de hacer las reformas pertinentes para la implementación de las leyes generales en la materia. El término previsto en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos no es de naturaleza perentoria, de modo que su vencimiento no extinguió la facultad del Congreso Local de legislar en la materia, la cual deriva directamente de la Constitución General y las leyes generales, por lo que su inobservancia no produce consecuencia alguna en relación con la constitucionalidad de la ley sometida a control por esta vía.

Por tanto, el concepto de invalidez que, de manera genérica se plantea respecto del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta infundado.

NOVENO.—**Regulación sobre coaliciones.**

El Partido Acción Nacional en su noveno concepto de invalidez impugna los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Electoral de Veracruz, por considerarlos inconstitucionales al regular cuestiones en materia de coaliciones, la cual está reservada al ámbito federal.

Por su parte, Morena, en su segundo concepto de invalidez, impugna el artículo 89, por un lado, porque en su primer párrafo, dispone que el convenio

⁶³ "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."

de coalición debe presentarse para su registro a más tardar treinta días antes de que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate –plazo distinto al previsto en el artículo segundo, fracción I, inciso f), numeral 2, del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce– y, por otro lado, porque el segundo párrafo del precepto en cuestión prevé que el secretario ejecutivo del organismo electoral local requerirá a la coalición cuando en la revisión de la documentación presentada advierta una omisión que pueda ser subsanada, lo que a su juicio transgrede los principios electorales de certeza y de objetividad, pues deja al arbitrio de dicho funcionario que se subsane o no la omisión, máxime que es incongruente e irrazonable no permitir a los coaligados subsanar la documentación presentada.

Los preceptos cuya inconstitucionalidad aducen los partidos políticos, señalan lo siguiente:

"Capítulo III "De las coaliciones

"Artículo 82. Las coaliciones se registrarán por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos y lo preceptuado en los artículos siguientes."

"Artículo 83. En todos los casos de coalición, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y de candidatos a regidores por el mismo principio."

"Artículo 84. Los partidos políticos por ningún motivo podrán participar en más de una coalición, aun en el caso de que concurran en un mismo proceso dos elecciones locales o elecciones locales y federales."

"Artículo 85. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto Electoral Veracruzano y ante las mesas directivas de casilla."

"Artículo 86. Se entenderá como coalición total, la formada por dos o más partidos políticos para todas las elecciones que concurran bajo el principio de mayoría relativa en un proceso electoral, la cual comprenderá obligatoriamente todos los distritos electorales y para el caso de Ayuntamientos todos los Municipios.

"Para la conformación de coaliciones parciales o flexibles, se estará a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos. Para su aplicación a la elección local, los porcentajes del cincuenta o el veinticinco por ciento se referirán a la elección de diputados de mayoría relativa o de ediles de los Ayuntamientos por el mismo principio, según el caso.

"Para el registro de la coalición, los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán: I. Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados; II. Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección de gobernador; y III. Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados, presidentes municipales y síndicos por el principio de mayoría relativa;

"En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y regidores por el principio de representación proporcional."

Artículo 87. Las coaliciones que celebren los partidos políticos para las elecciones de diputados de mayoría relativa y de presidente municipal y síndico, así como las listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y regidores, deberán dar cumplimiento a las acciones afirmativas de género previstas en este ordenamiento."

Artículo 88. Para constituir una coalición deberá celebrarse un convenio por escrito, en el que constará: I. Las organizaciones políticas que la forman; II. La elección que la motiva; en el caso de la elección de diputados o ediles, se deberán señalar expresamente los distritos o Municipios en los cuales se coaligarán; III. El procedimiento que seguirá la coalición para la selección de los candidatos que postulará; IV. Que los partidos políticos intervinientes, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña fijados para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido; V. El porcentaje de aportaciones de cada organización para el financiamiento de las campañas electorales y la designación del titular del órgano interno, encargado de administrar los recursos; VI. El partido o asociación a que pertenece el candidato registrado por la coalición, por cada distrito

electoral o Municipio; así como el grupo legislativo del que formarán parte los diputados que resultaren elegidos; VII. Que se anexa la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a gobernador, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes; y VIII. Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en este código, quién será la persona que ostentará la representación de la coalición.

"En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje."

"Artículo 89. El convenio de coalición deberá presentarse por escrito, para su registro ante el Instituto Electoral Veracruzano, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate.

"En el caso de que, de la revisión de la documentación presentada, se advirtiere alguna omisión que pueda ser subsanada, el secretario ejecutivo requerirá a la coalición para que subsane la misma, en un término de cuarenta y ocho horas.

"El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano resolverá, de manera fundada y motivada, en un plazo de diez días siguientes a su presentación definitiva, la procedencia del registro de la coalición.

"En el caso de elecciones extraordinarias, se estará al término que señale la convocatoria respectiva."

"Artículo 90. Al concluir la elección, automáticamente terminará la coalición."

Los preceptos anteriores regulan la figura de las coaliciones a nivel local, abordando aspectos como el registro de listas para elecciones por el principio de representación proporcional; la prohibición de participar en más de una coalición; la representación de la coalición ante las autoridades electorales; los tipos de coalición y las reglas aplicables a cada uno; los requisitos para el registro de las coaliciones; el cumplimiento a las acciones afirmativas de género; los requisitos del convenio; el plazo para su presentación, y la extinción de la coalición.

Sobre el particular, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,⁶⁴ el Tribunal Pleno determinó que con fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General, y segundo transitorio, fracción I, inciso f) del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce,⁶⁵ la regulación del régimen relativo a las coaliciones corresponde al Congreso de la Unión, por lo que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con esta figura asociativa. 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. Este criterio, posteriormente, se reiteró, al resolverse en sesión de tres de septiembre de dos mil quince, la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015,⁶⁶ y en

⁶⁴ Falladas en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de nueve votos respecto a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular sobre coaliciones de partidos políticos.

⁶⁵ **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."

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.

⁶⁶ Aprobado por mayoría de ocho votos.

sesión de quince de octubre de dos mil quince, la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015.⁶⁷

En tales precedentes se ha indicado que ni siquiera es dable a las entidades federativas incorporar 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.

En estas condiciones, es fundado el concepto de invalidez que plantea el Partido Acción Nacional, ya que los artículos impugnados regulan las coaliciones en las elecciones locales, lo que invade la competencia del legislador federal para establecer un sistema uniforme a nivel nacional en esta materia. Sin que sea obstáculo a lo anterior, el hecho de que la regulación local reproduzca en gran parte lo previsto por los artículos 87 a 92 de la Ley General de Partidos, pues, como reiteradamente lo ha sostenido este Pleno, las entidades federativas no pueden reproducir dicho ordenamiento en tanto no tienen facultades para legislar al respecto.

Por tanto, debe declararse la invalidez de los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Electoral para Estado Veracruz, lo que hace innecesario el análisis de los argumentos propuestos por Morena, en torno a la inconstitucionalidad del plazo para la presentación del convenio de coalición, pues la incompetencia del órgano legislativo local ha llevado a la invalidez total del artículo 89 impugnado.

DÉCIMO.—Regulación en materia de partidos políticos locales.

El Partido Acción Nacional sostiene que los artículos 38, 39, 40 y 41 del Código Electoral de Veracruz vulneran los artículos 41, fracción I, 73, fracción XXIX-U, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, al invadir la competencia del Congreso de la Unión de legislar en lo relativo a partidos políticos.

Afirma que las Legislaturas Locales únicamente deben prever lo necesario para ejecutar lo ya establecido en la Ley General de Partidos Políticos o

⁶⁷ Fallada el quince de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

regular lo que les fue expresamente reservado en los artículos 8 y 9 de dicho ordenamiento. Por tanto, si en ésta se estableció que a los organismos políticos electorales locales sólo les corresponde reconocer los derechos y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos en cada entidad, registrar a los partidos políticos locales y verificar la adecuada integración de los órganos legislativos locales, es claro que el Congreso Local no estaba facultado para legislar en materia de los requisitos que deben reunirse para constituir un partido político, el procedimiento a seguir y la forma en que debe actuar el organismo público local para elaborar el proyecto de dictamen.

Los preceptos impugnados señalan:

"Artículo 38. La Constitución y registro de los partidos políticos se sujetará a lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos.

"Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político estatal, deberán obtener su registro ante el Instituto Electoral Veracruzano.

"A. Para constituir un partido político se deberá acreditar:

"I. La celebración de asambleas distritales, por lo menos en dos terceras partes de las cabeceras de los distritos electorales locales o asambleas municipales en por lo menos las dos terceras partes de los Municipios del Estado, las cuales deberán contar con la presencia de un funcionario autorizado por la junta general ejecutiva del instituto, quien certificará:

"a) Para el caso de las asambleas distritales, contar como mínimo con un número de afiliados equivalente al uno por ciento de los ciudadanos del distrito que se encuentren inscritos en el padrón electoral actualizado; o

"b) Para el caso de las asambleas municipales, contar como mínimo, con un número de afiliados equivalente al uno por ciento de los ciudadanos del Municipio que se encuentren inscritos en el padrón electoral actualizado;

"c) De cada asamblea, se certificará que dichos afiliados suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes que asistieron a dichas asambleas;

"d) Que con los ciudadanos mencionados en los incisos a) y b) quedaron integradas las listas de afiliados, con el nombre, apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar; y

"e) Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político;

"II. La celebración de una asamblea constitutiva ante la presencia del funcionario designado por la junta general ejecutiva del instituto, quien certificará:

"a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales o municipales, según sea el caso, mediante la exhibición de las listas nominales de afiliados del Municipio respectivo, con las firmas auténticas de los mismos;

"b) Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción anterior;

"c) Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea constitutiva, por medio de su credencial para votar u otra identificación oficial;

"d) Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos;

"e) Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el Estado, distribuidos en dos terceras partes de los distritos electorales del Estado o de los Municipios, según sea el caso, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por este código. Estas listas contendrán los datos requeridos en el inciso d) de la fracción anterior; y

"f) Que fue electo el comité directivo estatal o su equivalente.

"El costo de las certificaciones requeridas será cubierto de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos. Los servidores públicos autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.

"En caso de que la organización no presente su solicitud de registro en el plazo previsto en este código y las demás normas aplicables, se tendrá como no presentada.

"III. Contar con registro legal como asociación política estatal, al menos con un año de anticipación a la solicitud de registro para constituirse como partido político; y

"IV. Haber participado en, por lo menos, un proceso electoral, como asociación política estatal debidamente registrada, mediante un convenio de participación con algún partido político.

"B. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político estatal, se deberá ajustar al siguiente procedimiento:

"I. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto Electoral Veracruzano, deberá informar tal propósito al consejo general en el mes de enero del año siguiente al de la elección de gobernador.

"II. Para obtener su registro como partido político, la organización interesada deberá cumplir los requisitos antes señalados. A partir del aviso que se haga al Instituto Electoral Veracruzano, la organización contará con un plazo de un año como máximo para acreditar los mismos. Una vez transcurrido dicho término sin acreditarlos, la solicitud perderá sus efectos.

"III. El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, al conocer la solicitud de la asociación política que pretenda su registro como partido político estatal, procederá a:

"a) Remitir inmediatamente a través de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral Veracruzano, a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la solicitud acompañada del expediente respectivo, a efecto de que en un plazo no mayor de quince días naturales, proceda a examinar los documentos a que se refiere este artículo y verifique el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en esta norma;

"b) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano notificará al Instituto Nacional Electoral para que realice la verificación de los afiliados y de la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, conforme al cual se constatará que se cuenta con el número mínimo de afiliados a que se refiere la fracción I del apartado A de este artículo.

lo, en sus incisos a) y b), cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo, dentro del partido de nueva creación;

"c) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano remitirá el expediente acompañado del informe respectivo a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano, con las observaciones y conclusiones de mérito, a fin de que ésta evalúe las consideraciones del informe de referencia y formule el dictamen correspondiente, en un plazo no mayor a los veinte días naturales siguientes;

"d) El consejo general, con base en el dictamen de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y dentro del plazo de sesenta días a partir de la presentación del mismo, resolverá lo conducente mediante el acuerdo respectivo, que se publicará en la Gaceta Oficial del Estado; y

"e) El registro como partido político surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección."

"Artículo 39. Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido estatal, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Instituto Electoral Veracruzano la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos: I. La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados; II. Las listas nominales de afiliados distribuidos en dos terceras partes de los distritos electorales o Municipios, según sea el caso, a que se refiere este código. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital; y III. Las actas de las asambleas celebradas en dos terceras partes de las cabeceras de los distritos electorales o Municipios, según sea el caso, y la de su asamblea local constitutiva correspondiente.

"Cuando proceda, el instituto expedirá el documento respectivo haciendo constar el registro. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivaron y lo notificará a los interesados. El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección.

"El acuerdo se notificará al Instituto Nacional Electoral, a efecto de que sea inscrito en su libro de registro de los partidos políticos locales; asimismo, dicho acuerdo deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado, y podrá ser recurrido ante el Tribunal Electoral del Estado."

"Artículo 40. Son derechos de los partidos políticos: I. Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Estatal y las demás leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; II. Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la base I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el presente código y las demás disposiciones en la materia; III. Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes; IV. Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, el presente código y demás legislación aplicable. No se podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; V. Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de este código y las leyes aplicables; VI. Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de este código y las leyes aplicables; VII. Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; VIII. Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía de la entidad federativa y de sus órganos de gobierno; IX. Acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral; X. Nombrar representantes ante los órganos del el (sic) Instituto Electoral Veracruzano, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, este código y demás legislación aplicable; XI. Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales; XII. Recibir las aportaciones que apruebe el consejo general, por concepto de la representación de cada partido político ante el mismo consejo, atendiendo la disponibilidad presupuestal del instituto; y XIII. Los demás que les otorguen las disposiciones aplicables."

"Artículo 41. No podrán ser representantes de un partido, ante los órganos del Instituto Electoral Veracruzano, quienes se encuentren en los supuestos siguientes: I. Los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación o del Estado y de los Ayuntamientos, que se encuentren facultados para disponer de recursos humanos, materiales o financieros; II. Los

miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas Nacionales y de las Policías Federales o de Seguridad Pública estatal o municipal; III. Los agentes o fiscales del Ministerio Público Federal y estatal, sus homólogos de las fiscalías federal y del Estado; y de organismos públicos similares; IV. Los ediles o quienes los sustituyan legalmente; V. Los consejeros, funcionarios o personal del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral Veracruzano; VI. Los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado; VII. Los ministros de culto religioso; VIII. Los notarios y corredores públicos; y IX. Los agentes y subagentes municipales."

Como puede verse, los artículos 38 y 39 regulan los requisitos y procedimientos para la Constitución y registro de partidos políticos locales; el 40 establece sus derechos; y, el 41 consagra las incompatibilidades para la designación de sus representantes ante la autoridad electoral local. Por las diversas temáticas que abordan, los citados preceptos requieren un análisis de constitucionalidad diferenciado:

I. Artículos 38 y 39 relativos a los requisitos y procedimiento para la Constitución y registro de partidos políticos locales.

De conformidad con lo resuelto por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, y 36/2015 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014,⁶⁸ se sostiene que el artículo 41, fracción I, de la Constitución General señala que los partidos políticos son entidades de interés público y que 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, pero sin delimitar las competencias en esa materia. Es el artículo 73, fracción XXIX-U, el que aborda la cuestión competencial, al señalar que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas, entre otras materias, en la de partidos políticos; mientras que el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), del decreto de reformas publicado el diez de febrero de dos mil catorce, establece que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales debe contener al menos las normas, plazos y requi-

⁶⁸ Falladas en sesión de dos de octubre y veintitrés de septiembre 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, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Aguilar Morales respecto a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular sobre la Constitución de partidos políticos estatales.

sitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales.⁶⁹

De lo anterior deriva que la distribución de competencias en materia de partidos políticos corresponde realizarla al Congreso de la Unión a través de una ley general, la cual, a su vez, debe regular las normas, plazos y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y su intervención en los procesos electorales federales y locales, de manera que las entidades federativas no tienen competencia para legislar al respecto, pues, por disposición constitucional expresa, la regulación relativa al registro de partidos políticos, tanto nacionales como locales debe estar prevista en la ley general de la materia.

Acorde con lo anterior, los artículos 10 a 19 de la Ley General de Partidos Políticos establecen las reglas para la Constitución y registro de los partidos políticos, cuya aplicación corresponde al Instituto Nacional Electoral en el ámbito federal y a los organismos públicos locales, tratándose de partidos estatales, sin que las entidades federativas puedan prever una regulación propia sobre estas cuestiones.

Lo anterior lleva a concluir, que el concepto de invalidez resulta **fundado**, por cuanto hace a los artículos 38 y 39 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que dichos preceptos establecen los requisitos para la Constitución de partidos políticos estatales, el procedimiento al que deberá ajustarse el organismo público local para ese fin, así como los requisitos para el registro, todo lo cual invade la competencia federal para establecer las normas, plazos y registro de los partidos políticos nacionales y locales, por lo que procede **declarar su invalidez**.

II. Artículo 40, relativo a los derechos de los partidos políticos locales.

Este artículo consagra los derechos de los partidos políticos estatales, reproduciendo, sustancialmente, el contenido del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, y estableciendo un derecho adicional en la fracción XII, consistente en recibir las aportaciones que apruebe el consejo general,

⁶⁹ **"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: a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales. ..."

por concepto de la representación de cada partido político ante el mismo consejo, atendiendo a la disponibilidad presupuestal del instituto.

Al respecto, debe advertirse que lo relativo a los derechos de los partidos políticos no está contemplado entre los aspectos que corresponde regular a la Ley General de Partidos Políticos, ya que ninguno de los incisos que comprende la fracción I del artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional, de diez de febrero de dos mil catorce, se refiere expresamente a ellos, por lo que en esta materia, debe estarse a la distribución competencial contenida en la ley de la materia, cuyo artículo 23 señala:

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

"b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;

"c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;

"e) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de esta ley y las leyes federales o locales aplicables;

"f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto

de cada uno de los partidos, en los términos de esta ley y las leyes federales o locales aplicables;

"g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

"h) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;

"i) Acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral;

"j) Nombrar representantes ante los órganos del instituto o de los organismos públicos locales, en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable;

"k) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales, y

"l) **Los demás que les otorguen la Constitución y las leyes.**"

Como puede advertirse, el listado de derechos de los partidos políticos contenido en la ley general no es limitativo, sino que se les reconocen los demás que les otorguen las leyes, lo que debe entenderse referido tanto a ordenamientos federales como locales.

Por tanto, si, conforme a la distribución competencial contenida en la Ley General de Partidos Políticos, las entidades federativas están facultadas para reconocer a los partidos políticos derechos adicionales a los que el propio ordenamiento establece –siempre que no se contravengan las bases constitucionales y de las leyes generales, claro está–, debe concluirse que la reiteración de los derechos previstos en la legislación general y el señalamiento de un derecho adicional, no invaden la esfera de competencia reservada a la Federación, por lo que el argumento de inconstitucionalidad es **infundado** respecto del artículo 40 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que debe **reconocerse su validez**.

III. Artículo 41, relativo a las incompatibilidades para ser representante de un partido político estatal.

El citado precepto establece los supuestos que impiden a una persona ser representante de un partido político ante el Instituto Electoral Local.

Al respecto, debe precisarse que lo relativo a la representación de los partidos políticos ante los organismos públicos locales es una cuestión que corresponde regular a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1o., de la Constitución General, que señala:

"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:

" ...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente **y lo que determinen las leyes:**

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán 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; **cada partido político contará con un representante en dicho órgano.**"

Acorde con lo anterior, el artículo 23, numeral 1, inciso j), de la Ley General de Partidos Políticos contempla como derecho de los partidos políticos el de nombrar representantes ante los organismos públicos locales "en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable"; mientras que el artículo 24 del ordenamiento en cita únicamente prevé las incompatibilidades para el nombramiento de representantes de los partidos políticos nacionales ante los órganos del Instituto Nacional Electoral, sin que se regule esta cuestión para las entidades federativas.

Por tanto, el señalamiento de las causas que impiden a una persona ser representante de un partido político ante el Instituto Electoral Veracruz-

no no invade la esfera de competencias federales, sino que se encuentra dentro del ámbito que corresponde normar a las entidades federativas.

Consecuentemente debe declararse **infundado** el argumento hecho valer respecto del artículo 41 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y **reconocerse su validez**.

DÉCIMO PRIMERO.—**Regulación sobre servicio profesional electoral.**

El Partido Acción Nacional argumenta que los artículos 101, 113, 116 y 123 del Código Electoral de Veracruz, y así como los diversos décimo y décimo primero transitorios del decreto respectivo invaden la facultad del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral de regular y organizar el servicio profesional electoral nacional, por las siguientes razones:

El artículo 101 prevé un servicio profesional electoral, sin que el legislador local tenga competencia para ello, y aun suponiendo que la tuviera, la remisión que hace el precepto impugnado al estatuto que regula dicho servicio se hace de forma deficiente. Lo anterior, en virtud de que, acuerdo con la Constitución General, el servicio profesional electoral comprende la selección, ingreso, capacitación profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral de Veracruz, en tanto que el Código Electoral de Veracruz es omiso en regular lo relativo a la selección, capacitación, profesionalización y rotación de dicho personal.

Asimismo, incluye dentro del servicio profesional electoral al personal directivo y técnico del Instituto Electoral Local, no obstante que éste sólo comprende a los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales en materia electoral.

Además, no atiende el principio de certeza, pues establece la vigencia transitoria de un estatuto en la materia, hasta en tanto se expide el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, sin especificar las reglas para su expedición ni el origen del mismo. Al respecto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ya aprobó un acuerdo el veinte de junio de dos mil catorce, mediante el cual regula el servicio profesional electoral en las entidades federativas y, concretamente, en los puntos cuarto, quinto y sexto establece qué funcionarios de los órganos electorales locales se incorporan al servicio profesional electoral nacional y qué disposiciones les son aplicables.

Además, el artículo 101, fracción VI, inciso e), prevé la existencia de una Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en el Instituto Electoral Veracruzano; el artículo 123 desarrolla las atribuciones de la dirección ejecutiva mencionada, las cuales no puede tener, dado que están contenidas en el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en su segundo párrafo, atribuye una competencia específica al Instituto Nacional Electoral, consistente en que, por conducto de la unidad de vinculación, regulará la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional, lo cual no le compete de acuerdo con los artículos 30, párrafo tercero, 57 y 60 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, e incluso de considerarse como reproducción del contenido de las disposiciones generales, ello está vedado.

Por su parte, los artículos 113 y 116 disponen que la junta general ejecutiva tiene atribuciones para supervisar el cumplimiento de los programas del servicio profesional electoral y establece que los órganos ejecutivos pertenecerán al servicio profesional electoral nacional, cuando son los servidores públicos y no los órganos quienes integran dicho servicio y, además, los directores ejecutivos del instituto local no pertenecen al mismo.

El artículo décimo transitorio pretende incorporar a la totalidad del personal del Instituto Electoral Veracruzano al servicio profesional electoral, a pesar de que el acuerdo del Instituto Nacional Electoral establece el personal de los órganos electorales locales que se incorpora al servicio profesional electoral nacional, de conformidad con las funciones que se encontraba realizando al momento de que entre en vigor la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los artículos cuya inconstitucionalidad se aduce, son del siguiente tenor:

"Artículo 101. El Instituto Electoral Veracruzano, para el cumplimiento de sus funciones, contará con los órganos siguientes:

- "I. El consejo general;
- "II. La presidencia del consejo general;
- "III. La secretaría del consejo general;
- "IV. La junta general ejecutiva;

"V. La secretaría ejecutiva;

"VI. Los órganos ejecutivos:

"a) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;

"b) La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral;

"c) La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica;

"d) La Dirección Ejecutiva de Administración;

"e) La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral ;

"f) La Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos;

"g) La unidad de fiscalización;

"VII. La contraloría general;

"VIII. Las comisiones del consejo general;

"IX. Los órganos desconcentrados:

"a) Los enlaces administrativos;

"b) Los consejos distritales;

"c) Los Consejos Municipales; y

"d) Las mesas directivas de casilla.

"Los órganos del Instituto Electoral Veracruzano previstos en las fracciones I a VII de este artículo funcionarán de manera permanente. Los órganos desconcentrados a que hace referencia la fracción IX funcionarán únicamente durante los procesos electorales, de plebiscito o referendo.

"Tratándose de los órganos señalados en la fracción VIII funcionarán de forma permanente o transitoria, según el fin para el cual sean creadas.

"Los órganos del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por las disposiciones constitucionales, las leyes generales en materia electoral; este código

y los reglamentos respectivos. El ingreso, evaluación, promoción y permanencia de los servidores públicos y del personal directivo y técnico del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, hasta en tanto no sea aprobado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional."

"Artículo 113. La junta general ejecutiva se integrará por el presidente del consejo general, quien la presidirá, así como por el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos del instituto, y se reunirá por lo menos una vez al mes, con los propósitos siguientes:

"I. Proponer al consejo general las políticas y los programas del Instituto Electoral Veracruzano;

"II. Fijar los procedimientos administrativos y lineamientos para el ejercicio presupuestal, conforme a las políticas y programas generales del Instituto Electoral Veracruzano;

"III. Estudiar y preparar las propuestas relativas a mejorar el funcionamiento del Instituto Electoral Veracruzano y sus órganos internos;

"IV. Conocer el programa operativo anual, que elabore el secretario ejecutivo, para someterlo, por conducto de su presidente, a la aprobación del consejo general;

"V. Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas;

"VI. Supervisar el cumplimiento de los programas del servicio profesional electoral, así como de organización, capacitación electoral y educación cívica;

"VII. Aprobar el tabulador de sueldos y salarios del personal del instituto, que presente la Dirección Ejecutiva de Administración por conducto del secretario ejecutivo; y

"VIII. Las demás que expresamente le señalen este código y sus reglamentos."

"Artículo 116. Los órganos ejecutivos pertenecerán al Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral.

"Los directores ejecutivos actuarán como secretarios técnicos de las comisiones, temporales o especiales, que por su competencia les correspondan."

Artículo 123. El director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del servicio profesional electoral ;

"II. Realizar programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional;

"III. Realizar las observaciones y proponer las modificaciones necesarias, a fin de garantizar la eficacia de las normas contenidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, para ser presentadas por el secretario ejecutivo al consejo general;

"IV. Presentar a la comisión del servicio profesional los anteproyectos de procedimientos administrativos relativos a su ámbito de competencia;

"V. Someter al consejo general, por conducto del secretario ejecutivo, las propuestas conducentes a la conformación y desarrollo del servicio profesional electoral ;

"VI. Acordar con el presidente del consejo y el secretario ejecutivo los asuntos de su competencia; y

"VII. Las demás que expresamente le confiera este código.

"Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución Federal y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Estatal, el Instituto Nacional Electoral, por conducto de la unidad de vinculación competente regulará la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional.

"La organización del servicio será regulada por las normas establecidas por la ley general y por las del estatuto que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo al sistema correspondiente a los organismos públicos locales."

Décimo. El personal del Instituto Electoral Veracruzano será adscrito al servicio profesional nacional electoral, en términos de los estatutos que al efecto emita el Instituto Nacional Electoral."

"Décimo primero. Las funciones correspondientes a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral continuarán hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral regule la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral, y ejerza su rectoría."

Previamente al estudio de la constitucionalidad de dichos preceptos, debe precisarse que si bien el partido promovente los señaló como impugnados en su integridad, respecto del artículo 101, únicamente se formulan argumentos en contra de la fracción VI, inciso e), y último párrafo; mientras que en relación con el artículo 113, únicamente se combate la fracción VI.

Ahora bien, el Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la competencia para legislar en torno al servicio profesional electoral.

En efecto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, así como la 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014,⁷⁰ se apuntó que el artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución General reserva al Instituto Nacional Electoral la reglamentación de la totalidad del servicio profesional electoral nacional, pues expresamente menciona que el mismo se compondrá de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de dicho instituto y de los órganos públicos electorales de las entidades federativas; y, que al referido organismo constitucional autónomo le corresponde la regulación de su organización y funcionamiento, sin darle alguna intervención a las entidades federativas ni a sus organismos públicos electorales en la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia o disciplina.⁷¹

⁷⁰ Falladas el veintinueve de septiembre, y el dos de octubre de dos mil catorce respectivamente, ambas aprobadas por unanimidad de diez votos. El Ministro Vallis Hernández no asistió a las sesiones.

⁷¹ **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.

Lo anterior se corrobora en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se manifiesta que: *"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."*⁷²

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se incluye todo un apartado relativo al servicio profesional electoral nacional, en el que se menciona que éste corresponde regularlo en única instancia al Instituto Nacional Electoral, el cual emitirá las normas estatutarias correspondientes y que, a su vez, se conformará por dos sistemas: uno para el instituto nacional y otro para los organismos públicos electorales.⁷³

"...

"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."

⁷² **"Sexto.** El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere el presente decreto, posterior a la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que al efecto expida el honorable Congreso de la Unión."

⁷³ **"Artículo 201.**

"1. Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del instituto y de los organismos públicos locales, por conducto de la dirección ejecutiva competente se regulará, la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional.

"2. La objetividad y la imparcialidad que en los términos de la Constitución orientan la función estatal de organizar las elecciones serán los principios para la formación de los miembros del servicio.

"3. La organización del servicio será regulada por las normas establecidas por esta ley y por las del estatuto que apruebe el consejo general.

"4. La junta general ejecutiva elaborará el proyecto de estatuto, que será sometido al consejo general por el secretario ejecutivo, para su aprobación.

"5. El estatuto desarrollará, concretará y reglamentará las bases normativas contenidas en este título."

"Artículo 202.

"1. El servicio profesional electoral nacional se integra por los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del instituto y de los organismos públicos locales. Contará con dos sistemas uno para el instituto y otro para los organismos públicos locales.

A partir de lo anterior, los artículos 101, fracción VI, inciso e), y último párrafo, 113, fracción VI, 116 y 123 del Código Electoral de Veracruz, así como el artículo décimo primero transitorio del decreto impugnado son **inconstitu-**

"2. Para su adecuado funcionamiento el instituto regulará la organización y funcionamiento y aplicará los distintos mecanismos de este servicio de conformidad con lo dispuesto en el apartado D de la base V del artículo 41 constitucional.

"3. Los cuerpos de la función ejecutiva proveerán el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión.

"4. Los cuerpos de la función técnica proveerán el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

"5. Los cuerpos se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del instituto y de los organismos públicos locales. Los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los cuerpos. En estos últimos, se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del servicio, de manera que puedan colaborar en el instituto o en el organismo público local, según corresponda al sistema de que se trate, en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

"6. El ingreso a los cuerpos y sistemas procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de experiencia profesional que para cada cargo o puesto señale el estatuto. Serán vías de ingreso el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas, según lo señalen las normas estatutarias. La vía de cursos y prácticas queda reservada para la incorporación del personal del instituto que se desempeñe en cargos administrativos.

"7. La permanencia de los servidores públicos en el instituto y en los organismos públicos locales estará sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual que se realicen en términos de lo que establezca el estatuto.

"8. Los cuerpos de la función ejecutiva proveerán de sus rangos o niveles a los funcionarios que cubrirán los cargos establecidos por esta ley para las direcciones y juntas ejecutivas en los siguientes términos:

"a) En la junta general ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de director ejecutivo así como las plazas de otras áreas que determine el estatuto;

"b) En las juntas locales y distritales ejecutivas, los cargos de las vocalías ejecutivas y vocalías, así como las demás plazas que establezca el estatuto;

"c) En los organismos públicos locales las plazas que expresamente determine el estatuto, y

"d) Los demás cargos que se determinen en el estatuto.

"9. Los miembros del servicio profesional electoral nacional estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos previsto en el título cuarto de la Constitución, conforme a lo establecido en el libro octavo de esta ley."

"Artículo 203.

"1. El estatuto deberá establecer las normas para:

"a) Definir los niveles o rangos de cada cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso;

"b) Formar el catálogo general de cargos y puestos del instituto y de los organismos públicos locales, así como sus requisitos;

"c) El reclutamiento y selección de los interesados en ingresar a una plaza del Servicio, que será primordialmente por la vía del concurso público;

"d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango, según sea el caso;

"e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;

cionales, porque reglamentan de manera autónoma el servicio profesional del personal de los órganos ejecutivos y técnicos del organismo público local, lo cual entra dentro del ámbito de aplicación de las normas constitucionales

"f) Los sistemas de ascenso, movimientos y rotación a los cargos o puestos, cambios de adscripción y horarios, así como para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;

"g) Contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales, y

"h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del instituto.

"2. Asimismo el estatuto deberá contener las siguientes normas:

"a) Duración de la jornada de trabajo;

"b) Días de descanso;

"c) Periodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;

"d) Permisos y licencias;

"e) Régimen contractual de los servidores electorales;

"f) Ayuda para gastos de defunción;

"g) Medidas disciplinarias, y

"h) Causales de destitución.

"3. El secretario ejecutivo del instituto podrá celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del servicio profesional electoral nacional, y en general del personal del instituto y de los organismos públicos locales."

"Artículo 204.

"1. En el estatuto se establecerán, además de las normas para la organización del servicio profesional electoral nacional, las relativas a los empleados administrativos y de trabajadores auxiliares del instituto y de los organismos públicos locales.

"2. El estatuto fijará las normas para su composición, ascensos, movimientos, procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y demás condiciones de trabajo."

"Artículo 205.

"1. Por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendada el instituto, todo su personal hará prevalecer el respeto a la Constitución, las leyes y la lealtad a la institución, por encima de cualquier interés particular.

"2. El instituto podrá determinar el cambio de adscripción o de horario de su personal, cuando por necesidades del servicio se requiera, en la forma y términos que establezcan esta ley y el estatuto.

"3. El personal perteneciente al servicio adscrito a los órganos públicos locales podrá ser readscrito y gozar de rotación en sus funciones conforme a los requerimientos institucionales, para ello el estatuto definirá el procedimiento correspondiente, debiendo considerar la opinión del órgano público que corresponda.

"4. Los miembros del servicio profesional electoral nacional, con motivo de la carga laboral que representa el año electoral, al ser todos los días y horas hábiles, tendrán derecho a recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realicen, de acuerdo con el presupuesto autorizado."

"Artículo 206.

"1. Todo el personal del instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

y de la ley general citadas y, en consecuencia, de las competencias para organizar y normativizar al personal electoral que le corresponde al Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, porque el artículo 101 dispone que, mientras no se expida el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, el ingreso, evaluación, promoción y permanencia de los servidores públicos y del personal directivo y técnico del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, respecto del cual, no se precisa si se encuentra vigente o será expedido posteriormente ni a quién corresponde su emisión; además de que establece una Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral como órgano del Instituto Electoral Veracruzano, cuyas facultades en la materia se prevén en el artículo 123. Por su parte, el artículo 113 establece que es facultad de la Junta General Ejecutiva del Instituto Electoral Veracruzano supervisar el cumplimiento de los programas del servicio profesional electoral; y el artículo 116 señala que los órganos ejecutivos del instituto local pertenecerán al servicio profesional electoral del Instituto Nacional Electoral. De igual manera, el artículo décimo primero transitorio establece que las funciones correspondientes a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral continuarán hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral regule la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral y ejerza su rectoría.

Como se advierte, se trata de cuestiones que en términos de la Constitución y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales son competencia del Instituto Nacional Electoral y si bien se pretende que dicha regulación tenga aplicación únicamente hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral expida el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, lo cierto es que ni aun de manera temporal los Congresos Locales se encuentran facultados para regular el servicio profesional electoral con posterioridad a la reforma constitucional de dos mil catorce.

Además, en el caso, el Instituto Nacional Electoral en un primer momento emitió el acuerdo INE/CG68/2014 "Por el que se ordena la elaboración

"2. El personal del instituto será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"3. Las diferencias o conflictos entre el instituto y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.

"4. Las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución."

de los lineamientos para la incorporación de los servidores públicos del otrora Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales locales y se aprueban los criterios generales para la operación y administración transitoria del servicio profesional electoral del Instituto Nacional y de los referidos organismos locales hasta la integración total del servicio profesional nacional", cuyo punto cuarto,⁷⁴ establece que los miembros de los servicios profesionales de carrera del Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales se registrarán conforme a las normas federales y locales vigentes anteriormente, pero precisando que ello no será aplicable a reformas o adiciones a la normatividad local en la materia posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷⁴ **"Cuarto.** Para efectos de lo anterior, en tanto se emiten los Lineamientos para la incorporación de los servidores públicos del otrora Instituto Federal Electoral y de los Organismos Públicos Electorales Locales al servicio profesional electoral nacional, y en su caso, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y de la Rama Administrativa, del Instituto Nacional Electoral y de los órganos públicos locales; y en congruencia con el principio de certeza establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado A, párrafo primero, de la Constitución Federal; 30, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 17, fracción I, y 18, fracción II del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, se aplicarán los siguientes criterios:

"1. Los miembros del servicio profesional electoral y el personal de la rama administrativa, adscritos al Instituto Nacional Electoral, continuarán rigiéndose por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral y la normativa derivada del mismo, en tanto no se emita una nueva norma estatutaria, de conformidad con el segundo párrafo del transitorio sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"2. Los miembros de los servicios profesionales de carrera de los organismos públicos locales electorales, que a la fecha de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estuvieran operando en las entidades federativas, se registrarán por las normas locales aplicables y demás normativa interna, vigentes en ese momento, sin perjuicio de lo ordenado en el presente acuerdo.

"3. El personal administrativo que no pertenezca al Servicio Profesional en los Organismos Públicos Locales Electorales se registrará por las leyes locales aplicables y demás normativa interna, vigente a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin perjuicio de lo ordenado en el presente acuerdo.

"4. El personal de la rama administrativa en los organismos públicos locales electorales en los que a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no estuvieran operando servicios profesionales electorales de carrera, que desarrolle funciones ejecutivas y técnicas, se registrará por las leyes locales aplicables y demás normativa interna, vigentes en ese momento, sin perjuicio de lo ordenado en el presente acuerdo.

"5. En relación con lo dispuesto en los numerales 2, 3 y 4 anteriores, y de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral para la regulación, organización y funcionamiento del nuevo servicio profesional electoral nacional, **para efectos del ejercicio de dichas atribuciones, no serán aplicables las reformas o adiciones a la normativa local en la materia, posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**"

Posteriormente el veinticinco de febrero de dos mil quince, el Instituto Nacional Electoral expidió los "Lineamientos para la incorporación de servidores públicos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales al servicio profesional electoral nacional, previstos en el artículo sexto transitorio 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", cuyo artículo primero transitorio **mantiene la vigencia del punto cuarto del acuerdo INE/CG68/2014**, por el que se previó la inaplicabilidad de las normas locales en materia de servicio profesional electoral, expedidas o reformadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, deben exceptuarse de la declaración de invalidez:

i. Lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 116 del código electoral local, el cual no regula el servicio profesional electoral sino una cuestión orgánica, consistente en que los directores ejecutivos actuarán como secretarios técnicos de las comisiones temporales o especiales que, por su competencia les correspondan; y,

ii. Las porciones normativas del artículo 113, fracción VI, que se refieren a la facultad de la junta general ejecutiva para supervisar el cumplimiento de los programas de organización y educación cívica. Por cuanto hace a los programas de capacitación electoral, en suplencia de la queja se advierte que también escapan a la competencia del legislador local, en términos del artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 1, y octavo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con el Acuerdo INE/CGI100/2014 aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria del catorce de junio de dos mil catorce, por el que determinó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales.⁷⁵ En tal sentido, sólo debe declararse la invalidez de las porciones normativas que indican "del servicio profesional electoral, así como" y "capacitación electoral" a fin de que la fracción en comento se lea de la siguiente manera:

"VI. Supervisar el cumplimiento de los programas de organización y educación cívica."

⁷⁵ Este Pleno ya se pronunció en tal sentido en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, fallada en sesión de tres de septiembre de 2015 por unanimidad de votos en cuanto a la competencia federal en materia de capacitación electoral.

iii. La porción normativa del artículo 101, último párrafo, relativa a que los órganos del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por lo dispuesto en la Constitución General, las leyes generales en materia electoral, el Código Electoral local y los reglamentos respectivos. Por tanto, sólo debe declararse la invalidez de la porción normativa: *"El ingreso, evaluación, promoción y permanencia de los servidores públicos y del personal directivo y técnico del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, hasta en tanto no sea aprobado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional."*

Por tanto, se **declara la invalidez** de los artículos 101, fracción VI, inciso e) y último párrafo, en la porción normativa: *"El ingreso, evaluación, promoción y permanencia de los servidores públicos y del personal directivo y técnico del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, hasta en tanto no sea aprobado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional."*, 113, fracción VI, en las porciones normativas que indican: "del servicio profesional electoral, así como" y "capacitación electoral", 116, primer párrafo, y 123 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del artículo décimo primero transitorio del decreto impugnado.

En sesión de nueve de noviembre de dos mil quince, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de declarar la invalidez del artículo décimo transitorio del decreto impugnado por las mismas razones expuestas en este considerando, al disponer que el personal del Instituto Electoral Local será adscrito al Servicio Profesional Nacional Electoral en términos de los estatutos que el Instituto Nacional emita al efecto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron en contra, dando una mayoría de cinco votos.

Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada, de acuerdo con 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, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

DECIMOSEGUNDO.—Regulación relativa al padrón electoral y el listado nominal.

El Partido Acción Nacional combate los artículos 162, 165, 166 y 167 del Código Electoral de Veracruz, pues estima que violentan los artículos 41, 73 y 124 de la Constitución General, dado que invaden la esfera de competencias del Instituto Nacional Electoral, al regular cuestiones relativas al padrón electoral, la credencial para votar y las listas nominales.

Sostiene que si bien, de conformidad con el artículo 41, base V, apartado C, párrafo 2, inciso b), de la Constitución General, el Consejo Electoral del Instituto Nacional Electoral puede delegar las atribuciones correspondientes al padrón electoral y la lista de electores a los organismos electorales locales, dicha disposición no faculta al Congreso Local a legislar al respecto. En el caso de que se deleguen tales facultades, éstas deberán ejercerse conforme con la ley general y los lineamientos que emita en la materia el propio Instituto Nacional Electoral.

Mientras tanto, agrega, existe una doble regulación, que pone en duda la certeza y legalidad, pues el Congreso Local estableció en el Código Electoral local un título segundo denominado "Del padrón electoral, credencial para votar y listas nominales", en el que reguló el uso del padrón electoral, de la credencial para votar, las listas nominales y el propósito de depuración del listado nominal. En concreto, los artículos impugnados se combaten por las siguientes razones:

- El artículo 162 impone a la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores un plazo de diez días para resolver las aclaraciones que hagan los ciudadanos para su inclusión o exclusión del padrón; mientras que en el artículo 143 de la ley general el plazo es de veinte días. Además el legislador local no es competente para imponerle plazos para resolver a una autoridad que pertenece al Instituto Nacional Electoral.

- El artículo 165 establece criterios para excluir a los ciudadanos del padrón electoral.

- El artículo 166 impone obligaciones a los oficiales encargados del Registro Civil de dar aviso al Registro Federal de Electorales de los fallecimientos de las personas mayores a dieciocho años, dentro de los treinta días siguientes a la expedición del acta respectiva, contraviniendo lo establecido en el artículo 154, párrafo 2, de la ley general, que dispone que los servidores públicos del Registro Civil deberán informar al instituto dentro de los diez días siguientes a la expedición del acta respectiva.

- El artículo 167 se contrapone al artículo 154.3 de la ley general, pues establece obligaciones distintas a los Jueces, al tener que avisar al instituto

sobre el cambio de nombre de un ciudadano o se decrete su incapacidad para votar.

Los preceptos impugnados señalan:

"Artículo 162. Durante el plazo a que se refiere el artículo anterior, los ciudadanos que consideren haber sido incluidos o excluidos indebidamente en las listas nominales de electores, podrán solicitar por escrito las aclaraciones a la oficina del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, sobre su inclusión o exclusión del padrón. Ésta remitirá las solicitudes de aclaración y sus pruebas a la Comisión Distrital de Vigilancia respectiva, la que resolverá en un plazo no mayor de diez días."

"Artículo 165. El Instituto Electoral Veracruzano, colaborará en el proceso de actualización del padrón electoral a fin de excluir de él a los ciudadanos que: I. Hayan fallecido; II. No cumplan con los requisitos previstos en el artículo 4 fracción II de este código; III. Hayan cambiado de domicilio, sin efectuar la notificación correspondiente, en los términos de este código y demás legislación aplicable; o IV. Se encuentren en los demás casos que señala este código y demás legislación aplicable."

"Artículo 166. Los oficiales encargados del Registro Civil están obligados a dar aviso al Registro Federal de Electores de los fallecimientos de personas mayores de dieciocho años que registren, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva, en los formularios que para el efecto les sean proporcionados, a fin de que se proceda a cancelar en el padrón dichas inscripciones."

"Artículo 167. Los Jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos políticos, o que decreten la incapacidad para votar, así como que autoricen cambio de nombre, o declaren la ausencia o presunción de muerte del ausente, comunicarán estos hechos a la oficina del Registro Federal de Electores de su jurisdicción, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que la sentencia o auto cause ejecutoria."

Tales artículos regulan: a) el procedimiento de aclaración sobre la exclusión o inclusión dentro del padrón electoral; b) los criterios de exclusión del padrón electoral; c) el aviso de fallecimiento de una persona para cancelar su inscripción en el padrón electoral; y, d) la obligación de los Jueces de

dar aviso al Registro Federal de Electores de su jurisdicción cuando dicten determinadas resoluciones.

Al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014,⁷⁶ este Pleno advirtió que el artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 3,⁷⁷ de la Constitución General reserva al Instituto Nacional Electoral la materia del padrón y la lista de electores para los procesos federales y locales, y que acorde con ello el artículo 32, párrafo 1, inciso a), párrafo III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reitera que es atribución del Instituto Nacional el padrón electoral para las elecciones locales y federales.⁷⁸

Al respecto, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se incluye todo un apartado relativo al padrón electoral, en el que se menciona que éste prestará los servicios inherentes al Registro Federal de Electores y se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista nominal. En este sentido, establece una Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores encargada de formar, revisar y actualizar el padrón electoral, una Comisión Nacional de Vigilancia para apoyar en los trabajos respecto

⁷⁶ Falladas el primero de octubre de dos mil catorce por unanimidad de diez votos en cuanto a que lo relativo al padrón compete en exclusiva al Instituto Nacional Electoral. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

⁷⁷ "**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:

"...

"3. El padrón y la lista de electores."

⁷⁸ "**Artículo 32.**

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

"III. El padrón y la lista de electores."

al padrón⁷⁹ y Comisiones Distritales de Vigilancia.⁸⁰ Asimismo, en el libro cuarto se establecen los procedimientos para la formación y actualización del padrón electoral, para la formación y revisión de la lista nominal y sobre la credencial para votar.

A la luz de dicho marco normativo, el concepto de invalidez resulta **fundado**, dado que, efectivamente, lo relativo al padrón electoral y a la lista nominal compete en exclusiva al Instituto Nacional Electoral, el que, conforme a la Constitución General y la ley general citada, tiene a su cargo su elaboración, actualización y vigilancia tratándose tanto de procesos electorales federales como locales.

Por tanto, se **declara la invalidez** de los artículos 162, 165, 166 y 167 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

DECIMOTERCERO.—Regulación en materia de fiscalización político-electoral.

El Partido de la Revolución Democrática en su cuarto concepto de invalidez impugna los artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 35, 48, 49, 50, apartado B, 67, 108, fracción X, 122, 296, párrafo segundo y 305 del Código Electoral para Estado de Veracruz, pues considera que invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización político-electoral.

Sostiene que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en dicha materia y el Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de reglamentarla, mientras que la fiscalización corresponde exclusivamente a dicho instituto, quien a su vez tiene la facultad de delegarla a los organismos electorales

⁷⁹ **Artículo 54.**

"1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:

"...

"b) Formar el Padrón Electoral;

"...

"d) Revisar y actualizar anualmente el padrón electoral conforme al procedimiento establecido en el libro cuarto de esta ley; ...

"2. Para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el director ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales."

⁸⁰ **Artículo 74.** ...

"2. Para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral en cada distrito electoral, se integrará una Comisión Distrital de Vigilancia."

locales. En este sentido, si bien la legislación local puede prever un órgano de fiscalización y su funcionamiento, ello está sujeto a que la función de fiscalización le sea delegada.

Además, no hay base constitucional o legal que permita a la autoridad electoral local fiscalizar a las asociaciones político locales, organizaciones de observadores en elecciones locales y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político local; ni la atribución de aplicar el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral o establecer una reglamentación paralela al sistema nacional de fiscalización o procedimientos en la materia. Por el contrario, corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de dichas organizaciones, no obstante lo dispuesto en el acuerdo de su consejo general por el que se determinan las normas de transición en materia de fiscalización (INE/CG93/2014), pues éstas sólo surten efectos para el año de dos mil catorce, por lo que, al haber concluido dicho plazo corresponde al Instituto Nacional asumir de forma integral y plena el sistema único en materia de fiscalización.

Los preceptos, cuya inconstitucionalidad se plantea establecen:

"Artículo 29. Las asociaciones políticas estatales tendrán las obligaciones siguientes:

"...

"VI. Informar al Instituto Electoral Veracruzano, en los plazos y formas que se establezcan, lo referente al origen, monto y aplicación de los recursos que utilicen para el desarrollo de sus actividades, sujetándose a la normativa que corresponda;

"VII. Ser auditadas y verificadas en términos de la normativa de fiscalización que acuerde el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, inclusive en caso de pérdida del registro."

"Artículo 30. Las asociaciones políticas serán fiscalizadas por la Unidad de Fiscalización del Instituto Electoral Veracruzano, en los términos previstos por este código."

"Artículo 31. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad de Fiscalización deberá garantizar el derecho de audiencia de las asociaciones políticas y, en general, de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización a que se refiere el presente código. Las asociaciones políticas tendrán

derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad de Fiscalización sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros."

"Artículo 32. Las asociaciones políticas presentarán ante la Unidad de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas siguientes:

"I. Los informes semestrales de avance del ejercicio, se presentarán dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del semestre de que se trate, con la documentación comprobatoria correspondiente. Si de la revisión que realice la unidad de fiscalización se encontraren anomalías, errores u omisiones, se notificará a las asociaciones políticas, a fin de que las subsanen o realicen las aclaraciones conducentes; y

"II. Los informes anuales se presentarán dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, y deberá anexarse la documentación comprobatoria respectiva."

"Artículo 35. El personal de la unidad de fiscalización está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información. La Contraloría General del Instituto Electoral Veracruzano conocerá de las violaciones a este artículo y, en su caso, impondrá las sanciones que correspondan conforme a este código. El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano recibirán del titular de la unidad de fiscalización, informes periódicos respecto del avance en las revisiones y auditorías que la misma realice."

"Artículo 48. El Instituto Electoral Veracruzano informará oportunamente y en condiciones de equidad, a todos los partidos políticos, las diferentes modalidades y tarifas publicitarias de los servicios ofrecidos por las empresas de los medios de comunicación distintos a la radio y la televisión. Durante el proceso electoral, la contratación de los espacios orientados a la promoción del voto a favor de los candidatos a cargos de elección popular, exclusivamente se realizará por los partidos políticos o coaliciones con los medios de comunicación que hubieran efectuado el registro previsto en este artículo y **los contratos se celebrarán con la participación de las direcciones ejecutivas de la Unidad de Fiscalización y de Prerrogativas y**

Partidos Políticos, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el objeto de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo.

"La contratación por parte de una organización política de mensajes en contravención a lo dispuesto en el párrafo precedente se considerará como infracción a las obligaciones impuestas a dichas organizaciones.

"Los medios de comunicación que realicen contratos publicitarios con los partidos políticos o coaliciones **estarán obligados a proporcionar oportunamente al instituto la información que éste les requiera, con motivo de la fiscalización de los recursos.**"

"Artículo 49. El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano instrumentará un programa de monitoreo de los medios de comunicación impresos y de los electrónicos distintos a la radio y la televisión, así como de espectaculares, bardas, unidades de servicios públicos y cualquier otro medio apto para difundir mensajes electorales de estas características, de acuerdo al muestreo que se realice al efecto, **a fin de verificar el cumplimiento de las normas aplicables a las precampañas y campañas de los partidos políticos o coaliciones participantes en el proceso electoral.**

"El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano establecerá, en el mes de noviembre el año previo al de la elección, los lineamientos bajo los cuales funcionará el programa de monitoreo, con la supervisión de la comisión que para tal efecto se integre.

"Los trabajos de monitoreo darán inicio el primer domingo del mes de enero del año de la elección y concluirán el día de la jornada electoral. Los resultados serán presentados los días lunes de cada semana ante la Secretaría Ejecutiva, la que dará cuenta al Consejo General en la sesión inmediata, para su conocimiento y amplia difusión.

"El monitoreo se orientará a verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este capítulo y el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña."

"Artículo 50. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

" ...

"B. Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo del Estado y el Congreso del Estado, con independencia que se renueven o no Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente adicional al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve el Congreso del Estado, con independencia de que se renueven o no Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto adicional al ordinario, equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"III. En el año de la elección en que se renueven solamente Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al veinte por ciento del financiamiento público adicional al ordinario, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

"IV. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos, estableciendo el prorratio conforme lo previsto en este código; **teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y, en su caso, al Instituto Electoral Veracruzano, diez días antes del inicio de la campaña electoral.**"

"Artículo 67. Los partidos políticos y los precandidatos serán corresponsables de rendir los informes sobre los recursos de que dispongan durante las precampañas, así como su monto, origen, aplicación y destino, a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, con copia al Instituto Electoral Veracruzano. El informe que rindan llevará anexo la relación de los donantes a la precampaña electoral.

"Los precandidatos llevarán un control detallado del origen, aplicación y destino de los recursos financieros de sus actividades de precampaña, en el que establecerán con claridad la lista nominal de donantes, cantidades y periodos de aplicación de tales recursos. Éstos deberán administrarse a través de una cuenta concentradora que abrirá el partido por cada tipo de elección, de la cual se desprenderán subcuentas por cada precandidato.

"Los gastos que efectúe durante la precampaña el candidato seleccionado en el proceso interno, le serán contabilizados como parte de los gastos de campaña para la elección correspondiente."

"Artículo 108. El consejo general tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"X. Fiscalizar y vigilar el origen, monto y aplicación de los recursos de las asociaciones políticas, tanto de carácter público como privado, mediante la evaluación de los informes y dictámenes que a este respecto le presente la unidad de fiscalización, y aplicar las sanciones que correspondan."

"Artículo 122. La unidad de fiscalización es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de las asociaciones políticas estatales respecto del origen y monto de los recursos que reciban, así como sobre su destino y aplicación.

"En el ejercicio de sus atribuciones, la unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de una dirección ejecutiva del instituto.

"En el desempeño de sus funciones, la unidad podrá solicitar la intervención del órgano técnico de la materia del Instituto Nacional Electoral, a fin de que éste actúe ante las autoridades competentes para superar, en su caso, la limitante de los secretos bancarios, fiduciario y fiscal.

"La unidad de fiscalización tendrá a su cargo todas las funciones que el Instituto Nacional Electoral le delegue en materia de fiscalización de los partidos políticos al Instituto Electoral Veracruzano, en términos de lo dispuesto por el artículo 195 párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 8 de la Ley General de Partidos Políticos.

"La unidad de fiscalización tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Presentar al consejo general, para su aprobación, el proyecto de normativa de la materia, y los demás acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de las asociaciones políticas, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y para establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que se le presenten, de conformidad a lo establecido en este código;

"II. Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a las asociaciones políticas;

"III. Vigilar que sus recursos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este código y la demás legislación aplicable;

"IV. Recibir y revisar sus informes de ingresos y gastos;

"V. Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

"VI. Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de las asociaciones políticas;

"VII. Proporcionar a las asociaciones políticas estatales la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones;

"VIII. Ordenar visitas de verificación, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

"IX. Presentar al consejo general del instituto los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas, mismos que especificarán las irregularidades en que hubieren incurrido las asociaciones 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 normativa aplicable;

"X. Presentar al consejo general, para su aprobación, el proyecto de reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de las asociaciones políticas; dichas quejas deberán ser presentadas ante la unidad;

"XI. Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar, respecto de las quejas a que se refiere la fracción anterior y proponer a la consideración del consejo general del instituto, la imposición de las sanciones que procedan;

"XII. Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen las asociaciones políticas la

información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este código;

"XIII. Requerir de las asociaciones políticas estatales la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido; y

"XIV. Las demás que le confieran este código, el consejo general del Instituto o el Instituto Nacional Electoral. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este código. En el ejercicio de sus atribuciones, la unidad deberá garantizar el derecho de audiencia de las asociaciones políticas estatales, con motivo de los procesos de fiscalización respectiva. Las asociaciones políticas estatales, tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros."

"Artículo 296. ...

"Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los candidatos independientes deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, así como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización de la Unidad Técnica respectiva."2

"Artículo 305. Al igual que en el caso de los candidatos de partido, la fiscalización de los candidatos independientes, compete a la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la cual hará la revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, de conformidad con lo que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De los informes referidos se presentará copia ante el Instituto Electoral Veracruzano."

En contra de los citados preceptos el partido político hace valer dos tipos de argumentos: por un lado, afirma que las entidades federativas no tienen competencia para fiscalizar a las agrupaciones políticas locales, pues a su juicio la Constitución establece un sistema de fiscalización integral a cargo del Instituto Nacional Electoral, que comprende también la fiscalización a las agrupaciones políticas. Tales afirmaciones son las que se encaminan a combatir los artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 108, fracción X, y 122. Por otro lado, respecto de los artículos 35, 48, 49, 50 apartado B, 67, 296, segundo párrafo, y 305, los cuales no están circunscritos al caso de las agrupaciones políticas, se argumenta que en ellos se establecen reglas en materia de fiscalización que invaden la competencia del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en esa materia.

En relación con el tema de fiscalización este Pleno se ha pronunciado, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014;⁸¹ 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014;⁸² 90/2014;⁸³ y 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014,⁸⁴ en los que se ha precisado lo siguiente:

- La Constitución Federal dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral, organismo público autónomo al que corresponde, dentro de los procesos electorales federales y locales, entre otras tareas, la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en los términos que señalen la propia Norma Fundamental y demás leyes; que dicha tarea estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; la ley desarrollará las atribuciones con las que contará para llevarla a cabo, y definirá los órganos técnicos que dependerán de él para realizar las revisiones atinentes, e instruir los procedimientos encaminados a aplicar las sanciones que correspondan; en el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales; podrá delegar esta tarea y, en este caso, su

⁸¹ Fallada el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos. Los Ministros Valls Hernández y Silva Meza no asistieron a la sesión.

⁸² Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de nueve votos. El Ministro Cossío Díaz voto en contra. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

⁸³ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce, por mayoría de ocho votos. Los Ministros Pérez Dayán y Gutiérrez Ortiz Mena votaron en contra. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

⁸⁴ Falladas el dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

órgano técnico será el conducto para superar cualquier limitación a los derechos antes mencionados.⁸⁵

- Vinculado con lo anterior, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia político electoral establece que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos, para regular a los institutos políticos nacionales y locales, que tenía que contener, entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos. Dentro del sistema de fiscalización referido con antelación, la norma citada debía incluir disposiciones relacionadas con las facultades y procedimientos necesarios para que se lleve a cabo de manera expedita y oportuna durante la campaña electoral; lineamientos homogéneos de contabilidad, que debe ser pública y de acceso por medios electrónicos; mecanismos para notificar al órgano competente del Instituto Nacional Electoral información sobre contratos celebrados durante la campaña y procesos electorales y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados; atribuciones para comprobar el contenido de avisos previos de contratación; lineamientos para asegurar la máxima publicidad de registros y movimientos contables, avisos previos de con-

⁸⁵ **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 particularidades 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:

"...

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"...

"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."

tratación y requerimientos para validarlas; facultad para que los partidos realicen pagos de publicidad exterior por conducto de la autoridad electoral, y sanciones.⁸⁶

- Que en concordancia con todo ello, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que al Instituto Nacional Electoral corresponde, tanto en los procesos electorales federales como locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y que podrá delegar esta tarea a los organismos públicos locales.⁸⁷ Además, señala

⁸⁶ **"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:

"...

"g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

"1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

"2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;

"3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

"4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

"5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

"6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

"7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

"8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones."

⁸⁷ **"Artículo 32.**

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

"VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

"...

"2. Además de las anteriores, el instituto, en los términos que establece esta ley, contará con las siguientes atribuciones:

"...

"g) Delegar las atribuciones a los organismos públicos locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento."

que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del consejo general (por conducto de su comisión de fiscalización), el cual está facultado, entre otras cosas, para emitir los lineamientos específicos en la materia y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual, dichos entes deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general, amén de que tendrán que coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión fiscalizadora, que será el conducto mediante el cual podrán superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.⁸⁸

⁸⁸ **"Artículo 190.**

"1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

"2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del consejo general por conducto de su comisión de fiscalización.

"3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el consejo general no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el instituto delegue esta función."

"Artículo 191.

"1. Son facultades del consejo general del instituto las siguientes:

"a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

"b) En función de la capacidad técnica y financiera del instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;

"c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

"d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;

"e) Designar a los consejeros electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;

"f) Designar al titular de la unidad técnica de fiscalización;

"g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

"h) Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.

"2. En el caso de que el instituto delegue en los organismos públicos locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos."

"Artículo 195.

"1. Los organismos públicos locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general.

- En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos establece que ésta es de orden público, observancia general, y su fin es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los institutos políticos nacionales o locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades, entre otras, en materia de fiscalización.⁸⁹ Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral,⁹⁰ y precisa que éste podrá, de manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del consejo general, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales en las elecciones de las entidades federativas.⁹¹

- La normativa en cita dispone que para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el organismo público local de que se trate cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, a saber, una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el consejo general, y que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización.⁹²

"2. En el ejercicio de dichas funciones, los organismos públicos locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión de fiscalización.

"3. En estos casos, de (sic) la uidad (sic) técnica de fiscalización de la comisión de fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal."

⁸⁹ **Artículo 1.**

"1. La presente ley 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, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

" ...

"f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos; ..."

⁹⁰ **Artículo 7**

"1. Corresponden al instituto, las atribuciones siguientes:

" ...

"d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y ..."

⁹¹ **Artículo 8.**

" ...

"2. El instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los organismos públicos locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas."

⁹² **Artículo 8.**

" ...

"4. Para el ejercicio de esta facultad, el instituto deberá valorar que el organismo público local de que se trate:

"a) Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el consejo general;

- Así las cosas, la legislación general en la materia faculta a las entidades federativas a contar con un órgano fiscalizador y regular los procedimientos respectivos, siempre que se cumplan los lineamientos señalados con antelación, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral decida delegarle las tareas de fiscalización propias de los comicios locales. Tanto así que, la ley general incluso prevé que son algunas de las condiciones que debe tomar en consideración la autoridad electoral nacional para determinar si delega o no las funciones en cita.

- Por tanto, los Estados tienen atribuciones para legislar en relación con dichos aspectos, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general.

De lo anterior, se advierte que el estándar para determinar la constitucionalidad de las normas locales en materia de fiscalización consiste en que se ajusten al contenido de la legislación general en la materia y en tal sentido, debe hacerse un ejercicio comparativo entre la normatividad local y la federal para determinar si los órganos y procedimientos para la fiscalización guardan concordancia. Sin embargo, sobre lo que este Pleno no ha emitido aún pronunciamiento es sobre la facultad de las entidades federativas para fiscalizar a las agrupaciones políticas locales.

Al respecto, del propio marco constitucional detallado en los precedentes se advierte que la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales es exclusivamente en relación con los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; y que el sistema de fiscalización que corresponde regular al Congreso de la Unión versa sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.

"b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;

"c) Cuento con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;

"d) Cuento con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el servicio profesional electoral nacional;

"e) Ejercer sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y

"f) El instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.

"5. Los organismos públicos locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el instituto sujetándose a lo previsto por esta ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general."

No existe en la Constitución disposición alguna, en virtud de la cual deba interpretarse que las funciones de fiscalización otorgadas al Instituto Nacional Electoral comprenden también la fiscalización de las agrupaciones políticas federales y locales, por lo que al respecto, debe estarse a lo que las leyes generales dispongan.

En este sentido, el artículo 7, numeral 1, inciso d),⁹³ de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización también de las agrupaciones políticas nacionales; el artículo 21, numeral 4,⁹⁴ dispone que dichas agrupaciones estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos en términos del propio ordenamiento; y, el 78, numeral 2,⁹⁵ prevé que éstas presentarán un informe anual de ingresos y egresos en los términos allí señalados. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 44, numeral 1, inciso j),⁹⁶ que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral vigilar que las actividades de las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la ley, en el 192, numeral 5,⁹⁷ que las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales y en el artículo 104, numeral 1, inciso r),⁹⁸ señala que corresponde a los organismos

⁹³ **Artículo 7.**

"1. Corresponden al instituto, las atribuciones siguientes:

" ...

"d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y."

⁹⁴ **Artículo 21.**

" ...

"4. Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en esta ley y en el reglamento correspondiente."

⁹⁵ **Artículo 78.**

" ...

"2. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I del inciso a) del párrafo 1 de este artículo y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable."

⁹⁶ **Artículo 44.**

"1. El consejo general tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"j) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos."

⁹⁷ **Artículo 192.**

" ...

"5. Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales."

⁹⁸ **Artículo 104.**

"1. Corresponde a los organismos públicos locales ejercer funciones en las siguientes materias:

" ...

"r) Las demás que determine esta ley, y aquéllas no reservadas al instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente."

públicos locales ejercer las funciones que determine la propia ley **y aquellas no reservadas al instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.**

En estas condiciones, debe concluirse que las leyes generales, además de las facultades de fiscalización de partidos políticos y candidatos que la Constitución General le atribuye, únicamente reservan al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las agrupaciones políticas nacionales, sin hacer referencia a las de carácter local, por lo que conforme a la distribución competencial respectiva, dicha cuestión corresponde regularla a las entidades federativas.

En estas condiciones, son **infundados** los argumentos que combaten los artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 108, fracción X y 122, en tanto regulan las facultades de fiscalización que corresponde realizar a la unidad correspondiente del Instituto Electoral Veracruzano respecto de las asociaciones políticas locales, por lo que debe **reconocerse su validez.**

Resta determinar si los artículos 35, 48, 49, 50, 67, 296 y 305 son acordes a la legislación general en materia de fiscalización, lo que resulta necesario analizar caso por caso.

I. En el caso del artículo 35 del Código Electoral de Veracruz se advierte que el mismo es consistente con el 198, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<p>"Artículo 35. El personal de la unidad de fiscalización está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información. La Contraloría General del Instituto Electoral Veracruzano conocerá de las violaciones a este artículo y, en su caso, impondrá las sanciones que correspondan conforme a este código. El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano</p>	<p>"Artículo 198.</p> <p>1. El personal de la comisión de fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización de la misma está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información. La Contraloría General del instituto conocerá de las violaciones a esta norma y en su caso impondrá las sanciones que correspondan de acuerdo a esta ley."</p>

recibirán del titular de la unidad de fiscalización, informes periódicos respecto del avance en las revisiones y auditorías que la misma realice.	
---	--

El citado precepto no está circunscrito a las agrupaciones políticas y puede cobrar aplicación en caso de que la facultad de fiscalización le sea delegada al Instituto Electoral Veracruzano, por lo que no invade la competencia federal, máxime que es acorde con la legislación general en la materia. Por tanto, debe reconocerse su validez.

II. El artículo 48 relativo a la contratación de publicidad en medios de comunicación distintos a la radio y la televisión no tiene un correlativo en la legislación general, lo que se explica porque dicho precepto no constituye una norma en materia de fiscalización sino de propaganda electoral.

Al respecto, conviene transcribir todos los preceptos relacionados con este tema:

"Artículo 47. El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano creará, con carácter temporal para cada proceso electoral, la Comisión de Medios de Comunicación, integrada por dos consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos, así como por el titular de la unidad de fiscalización, y el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que tendrá a su cargo verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos siguientes.

"Los medios de comunicación distintos a la radio y a la televisión deberán registrar ante el consejo general del instituto:

"I. Un catálogo de tarifas por unidad y por paquete de espacio para propaganda electoral, relacionada con los cargos de elección popular, incluyendo las promociones y el costo por publicidad, según sea el caso, que tengan a disposición de los partidos políticos para su contratación;

"II. La garantía de que las tarifas publicitarias que se cobren a los partidos políticos serán iguales para todos ellos y que no serán superiores a las de la publicidad comercial, e iguales para todos los partidos políticos; y

"III. El compromiso de no obsequiar espacios a algún partido, coalición o candidatos, salvo que opere para todos en la misma proporción."

"Artículo 48. El Instituto Electoral Veracruzano informará oportunamente y en condiciones de equidad, a todos los partidos políticos, las diferentes modalidades y tarifas publicitarias de los servicios ofrecidos por las empresas de los medios de comunicación distintos a la radio y la televisión. Durante el proceso electoral, la contratación de los espacios orientados a la promoción del voto a favor de los candidatos a cargos de elección popular, exclusivamente se realizará por los partidos políticos o coaliciones con los medios de comunicación que hubieran efectuado el registro previsto en este artículo y los contratos se celebrarán con la participación de las direcciones ejecutivas de la Unidad de Fiscalización y de Prerrogativas y Partidos Políticos, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el objeto de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo.

"La contratación por parte de una organización política de mensajes en contravención a lo dispuesto en el párrafo precedente se considerará como infracción a las obligaciones impuestas a dichas organizaciones.

"Los medios de comunicación que realicen contratos publicitarios con los partidos políticos o coaliciones estarán obligados a proporcionar oportunamente al instituto la información que éste les requiera, con motivo de la fiscalización de los recursos."

"Artículo 49. El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano instrumentará un programa de monitoreo de los medios de comunicación impresos y de los electrónicos distintos a la radio y la televisión, así como de espectaculares, bardas, unidades de servicios públicos y cualquier otro medio apto para difundir mensajes electorales de estas características, de acuerdo al muestreo que se realice al efecto, a fin de verificar el cumplimiento de las normas aplicables a las precampañas y campañas de los partidos políticos o coaliciones participantes en el proceso electoral.

"El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano establecerá, en el mes de noviembre el año previo al de la elección, los lineamientos bajo los cuales funcionará el programa de monitoreo, con la supervisión de la comisión que para tal efecto se integre.

"Los trabajos de monitoreo darán inicio el primer domingo del mes de enero del año de la elección y concluirán el día de la jornada electoral. Los resultados serán presentados los días lunes de cada semana ante la Secretaría Ejecutiva, la que dará cuenta al Consejo General en la sesión inmediata, para su conocimiento y amplia difusión.

"El monitoreo se orientará a verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este capítulo y el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña."

Como puede verse, los citados preceptos establecen un mecanismo, en virtud del cual la contratación de espacios publicitarios en medios de comunicación distintos a la radio y la televisión debe hacerse exclusivamente con aquellos que hubieran registrado las tarifas por sus servicios y los contratos se celebrarán con la participación de las direcciones ejecutivas de la Unidad de Fiscalización y de Prerrogativas y Partidos Políticos, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Al respecto, cabe señalar que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014 este Pleno sostuvo el criterio de que las normas contenidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de propaganda en elecciones federales y locales "no agotan la regulación en materia de propaganda electoral, sino que constituyen una regulación mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden desarrollar su propia normatividad, por lo que en uso de su competencia para legislar en materia de elecciones y campañas electorales, tienen facultad para darse sus propias reglas sobre propaganda electoral".⁹⁹

A la luz de este criterio, el Estado de Veracruz tiene competencia para establecer un mecanismo de contratación como el previsto en el artículo 48, excepto por lo que hace a la intervención de la unidad de fiscalización en la celebración de los contratos respectivos, ya que dicha unidad sólo tiene competencia, en términos del propio ordenamiento, para fiscalizar a las agrupaciones políticas locales, así como para asumir las facultades de fiscalización que en su caso le delegue el Instituto Nacional Electoral. La participación de la unidad de fiscalización en la celebración de contratos con los medios de comunicación es una facultad en materia de fiscalización que se proyecta sobre la actuación de los partidos políticos, siendo que las entidades federativas únicamente tienen competencia para fiscalizarlos cuando ésta les sea delegada, lo que debe hacerse en los términos de la legislación general aplicable y la legislación local compatible.

En estas condiciones, al darle intervención a la Unidad de Fiscalización respecto de transacciones efectuadas por partidos políticos, sin que dicha intervención esté condicionada a que le sean delegadas las facultades en la materia y a través de una figura que no está prevista en las leyes generales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-U, constitucional, el Congreso Local invade la esfera de competencia federal en materia de fiscalización.

⁹⁹ Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos en este tema. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

Ahora bien, el último párrafo del artículo 48, impone a los medios de comunicación que realicen contratos publicitarios con los partidos políticos o coaliciones, la obligación de proporcionar al Instituto Electoral Veracruzano la información que les requiera con motivo de la fiscalización de los recursos, lo que no resulta inconstitucional, pues dicha obligación necesariamente está supeditada a que la facultad de fiscalización le sea delegada a dicho instituto.

De esta forma, sólo deben invalidarse las porciones normativas del artículo 48 que dicen: "de la unidad de fiscalización y", así como "en sus respectivos ámbitos de competencia,".

III. Por cuanto hace al artículo 49, el mismo prevé la instrumentación de un programa de monitoreo de los medios de comunicación impresos y de los electrónicos distintos a la radio y la televisión, cuya finalidad es verificar el cumplimiento al sistema de contratación de propaganda previsto en los artículos 47 y 48, así como el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña.

Al respecto este Pleno estima que, en la medida que la finalidad del sistema de monitoreo es verificar el cumplimiento de las reglas en materia de contratación de propaganda en medios de comunicación distintos a la radio y la televisión, el precepto impugnado no invade la esfera de competencia federal. En cambio, en tanto dicho sistema se orienta también a la comprobación de los gastos de precampaña y campaña, sí se invaden competencias federales, ya que el apego a los límites a las erogaciones para precampañas y campañas es una cuestión que debe verificarse a través de los procedimientos de fiscalización previstos en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya competencia recae originariamente en el Instituto Nacional Electoral, y que si bien puede ser delegada, su realización por los organismos públicos locales debe apegarse a los procedimientos previstos en dichas leyes generales. Por tanto, **debe invalidarse** la porción normativa que indica: "y el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña".

IV. Por cuanto hace al artículo 50, se advierte que contiene una regulación en materia de financiamiento para gastos de campaña, lo que en principio constituye una materia de competencia local, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional; sin embargo, el precepto establece aspectos relativos a la fiscalización de dichos gastos de campaña en términos diversos a los previstos en la legislación general, pues refiere que el prorrateo se hará conforme a lo señalado en el propio Código Electoral local y omite la prohibición de modificar los términos del prorrateo una vez informa-

dos a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, como se observa a continuación:

Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley General de Partidos Políticos
<p>"Artículo 50. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"B. Para gastos de campaña:</p> <p>"...</p> <p>"IV. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos, estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en este código; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral <u>y, en su caso</u>, al Instituto Electoral Veracruzano, diez días antes del inicio de la campaña electoral."</p>	<p>"Artículo 51.</p> <p>"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"b) Para gastos de campaña:</p> <p>"...</p> <p>"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la comisión de fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados."</p>

Como puede verse, el precepto impugnado regula directamente una cuestión relativa a la fiscalización y lo hace en forma diversa a la legislación general, por lo que al margen de que la intervención del Instituto Electoral Veracruzano sólo esté prevista "en su caso", es decir en caso de que le sea delegada la facultad de fiscalización, se invade la esfera de competencia federal, al establecerse las obligaciones de los partidos en materia de fiscalización, por lo que debe invalidarse dicho precepto.

V. Por cuanto hace al artículo 67 del Código Electoral local, el mismo también regula directamente una cuestión atinente a la fiscalización de los partidos políticos respecto de los recursos de las precampañas electorales, y lo hace en términos diversos a los señalados en la Ley General de Partidos Políticos, como puede advertirse del siguiente cuadro comparativo:

Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley General de Partidos Políticos
<p>"Artículo 67. Los partidos políticos y los precandidatos serán corresponsables de rendir los informes sobre los recursos de que dispongan durante las precampañas, así como su monto, origen, aplicación y destino, a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, con copia al Instituto Electoral Veracruzano. El informe que rindan llevará anexo la relación de los donantes a la precampaña electoral.</p> <p>"Los precandidatos llevarán un control detallado del origen, aplicación y destino de los recursos financieros de sus actividades de precampaña, en el que establecerán con claridad la lista nominal de donantes, cantidades y periodos de aplicación de tales recursos. Éstos deberán administrarse a través de una cuenta concentradora que abrirá el partido por cada tipo de elección, de la cual se desprenderán subcuentas por cada precandidato.</p> <p>"Los gastos que efectúe durante la precampaña el candidato seleccionado en el proceso interno, le serán contabilizados como parte de los gastos de campaña para la elección correspondiente."</p>	<p>"Artículo 79.</p> <p>"1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:</p> <p>"a) Informes de precampaña:</p> <p>"I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;</p> <p>"II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;</p> <p>"III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;</p> <p>"IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los</p>

	<p>partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y</p> <p>"V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes. ..."</p>
--	---

Tal como se desprende de dicha comparación, el precepto impugnado no está previsto para regir en caso de que las facultades de fiscalización le sean delegadas al organismo público local, sino que pretende regular directamente las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización de los gastos de precampaña, previendo incluso que del informe rendido a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral se le dé copia al Instituto Electoral Veracruzano y estableciendo condiciones distintas para esa fiscalización. En estas condiciones, debe invalidarse el citado precepto.

VI. Por último, los artículos 296 y 305, establecen:

"Artículo 296. Todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica. En el caso de los pagos por la prestación de bienes o servicios, adicionalmente, el cheque deberá contener la leyenda 'para abono en cuenta del beneficiario'. Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a la documentación comprobatoria junto con la copia del cheque a que se hace referencia.

"Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los candidatos independientes deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, así como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización de la Unidad Técnica respectiva."

"Artículo 305. Al igual que en el caso de los candidatos de partido, la fiscalización de los candidatos independientes, compete a la unidad técnica de fiscalización de la comisión de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la cual hará la revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, de conformidad con lo que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De los informes referidos se presentará copia ante el Instituto Electoral Veracruzano."

Los citados preceptos se refieren a la fiscalización de los candidatos independientes. El primero de ellos, establece reglas para la expedición de comprobantes que amparen los egresos que realicen, mientras que el segundo, remite íntegramente a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, agregando únicamente la obligación de presentar copia de los informes ante el Instituto Electoral Veracruzano.

Al igual que tratándose del artículo 67, los citados preceptos regulan directamente aspectos relativos a la fiscalización de los candidatos independientes, a los cuales les son aplicables las normas que conforman el sistema de fiscalización regulado en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los artículos impugnados no implementan procedimientos diseñados para el caso de que la facultad de fiscalización sea delegada al organismo público local, sino que pretenden regir directamente la fiscalización de los candidatos independientes, por lo que si bien remiten en gran parte a lo dispuesto por las leyes generales, este Pleno considera que invaden la esfera de competencia federal en materia de fiscalización.

En las relatadas condiciones procede **reconocer la validez** de los artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 35, 108, fracción X, y 122 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En cambio, se **declara la invalidez** de los artículos 48 en la porción normativa que indica "de la unidad de fiscalización y", así como "en sus respectivos ámbitos de competencia"; 49 en la porción normativa que indica: "y el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña"; 50, apartado B, fracción IV, 67, 296 y 305 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

DECIMOCUARTO.—Competencia para establecer los requisitos para ser Magistrado del tribunal electoral local.

El Partido Acción Nacional en el apartado A de su décimo primer concepto de invalidez considera que el artículo 408 del Código Electoral para

Estado de Veracruz contraviene lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, ya que al ser competencia del Senado de la República la designación de los Magistrados de los tribunales locales conforme a los requisitos contenidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Congreso del Estado se excedió en sus atribuciones, al señalar requisitos para ser Magistrado del nuevo Tribunal Electoral, toda vez que si los Estados no son competentes para designar a los Magistrados electorales de la entidad, el Congreso del Estado es incompetente para legislar respecto de los requisitos que debe reunir una persona para que el Senado lo designe miembro del Tribunal Electoral.

Agrega que si bien el artículo 408 impugnado prevé los mismos requisitos para ser Magistrado, que los contenidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un tema que debe desaparecer de la legislación local por tratarse de una competencia exclusiva de la Federación.

El precepto impugnado señala:

"Artículo 408. Para ser Magistrado electoral se requiere:

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

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

"V. Haber residido en el Estado, durante un año anterior al día de la designación;

"VI. No haber sido gobernador, secretario, o fiscal general del Estado, senador, diputado federal o local, durante los cuatro años previos al día de su nombramiento;

"VII. Contar con credencial para votar con fotografía;

"VIII. Acreditar conocimientos en derecho electoral;

"IX. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;

"X. No haber sido registrado como candidato, con excepción de los candidatos independientes, a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años inmediatos anteriores a la designación; y

"XI. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación."

Para analizar el planteamiento del partido promovente es necesario partir de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal el cual **dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia**, la legislación estatal electoral debe garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme a las bases que el propio precepto señala y lo que determinen las leyes, precisando que las autoridades jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública en los términos que determine la ley.

De lo anterior se advierte que las entidades federativas tienen competencia para legislar en torno a las autoridades jurisdiccionales en materia electoral, particularmente para dotarlas de garantías de autonomía e independencia, pero la propia Constitución establece lineamientos precisos para el ejercicio de esa competencia a saber, la integración mediante número impar y el nombramiento de los Magistrados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, remitiendo para todo ello, a lo dispuesto en la ley.

A este respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su título tercero establece la regulación relativa a las autoridades electorales jurisdiccionales locales que comprende aspectos relativos a su integración, el proceso de elección de los Magistrados, sus atribuciones, los impedimentos y excusas, los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado Electoral, las remuneraciones y las causas de remoción.

De conformidad con su carácter de ley general encargada de distribuir las competencias en la materia, el citado ordenamiento regula directamente muchos aspectos del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y deja en manos de las entidades federativas algunos aspectos, como por ejemplo, la determinación del número de integrantes de los tribunales (tres o cinco),¹⁰⁰ los procedimientos para cubrir las vacantes temporales de alguno de los Magistrados y para la designación del Magistrado presidente,¹⁰¹ las remuneraciones,¹⁰² causas de responsabilidad adicionales a las previstas en el propio ordenamiento,¹⁰³ así como el establecimiento de garantías de independencia y autonomía adicionales.¹⁰⁴

Entre las cuestiones que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales deja al ámbito local no se encuentra el establecimiento de los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado, lo que se explica en el marco de la competencia que la Constitución le da al Senado de la República para nombrar a los Magistrados.

En estas condiciones, el argumento del partido promovente resulta **fundado**. El Congreso del Estado de Veracruz no tiene competencia para fijar

¹⁰⁰ "Artículo 106.

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

¹⁰¹ "Artículo 109.

"...

"3. Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del Magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria."

¹⁰² "Artículo 116.

"1. Los Congresos Locales deberán fijar en el presupuesto anual las remuneraciones de Magistrados electorales, en términos del artículo 127 de la Constitución, las cuales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo."

¹⁰³ "Artículo 117.

"1. Con independencia de lo que mandaten las Constituciones y leyes locales, serán causas de responsabilidad de los Magistrados electorales de las entidades federativas las siguientes: ..."

"Artículo 118.

"1. Los Magistrados electorales sólo podrán ser privados de sus cargos en términos del título cuarto de la Constitución y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos aplicables."

¹⁰⁴ "Artículo 117.

"...

"2. Los Magistrados electorales estatales gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica."

los requisitos que deberán cubrir quienes aspiren al cargo de Magistrado Electoral, pues es conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que la Cámara de Senadores debe hacer las designaciones correspondientes. No es óbice que el precepto impugnado reproduzca los requisitos del artículo 115 de la ley general, pues lo cierto es que la Legislatura Local no tiene competencia para normar los requisitos que deberán cumplirse para la designación de Magistrados a cargo de la Cámara de Senadores.

Se **declara la invalidez** del artículo 408 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

DECIMOQUINTO.—Omisión de dotar al Tribunal Electoral de presupuesto para su operación y funcionamiento.

En el apartado B de su décimo primer concepto de invalidez, el Partido Acción Nacional aduce que no existe disposición en el Código Electoral que contenga una previsión presupuestal para la operación y funcionamiento del nuevo Tribunal Electoral que le garantice su independencia, autonomía y no sumisión a otro poder. El legislador veracruzano no sólo omitió dicha cuestión, sino que privó al tribunal de recursos para su funcionamiento, ya que dispuso en los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios que los bienes y el personal del actual tribunal electoral local pasarán al Poder Judicial del Estado. Además, en el paquete económico para el dos mil quince, el presupuesto del tribunal electoral local se etiquetó para el Poder Judicial Local y no se asignaron recursos suficientes al nuevo, por lo que se le coloca en desventaja con los poderes constituidos locales.

En conexión con lo anterior, el Partido de la Revolución Democrática señala en su octavo concepto de invalidez que el artículo noveno transitorio del decreto que expidió el Código Electoral para Estado de Veracruz no guarda congruencia con el artículo 116, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Constitución General, ya que pretende dejar al tribunal electoral local sin recursos humanos y materiales suficientes para su funcionamiento, por lo que afecta su autonomía e independencia.

El planteamiento del Partido Acción Nacional es en el sentido de que existe una omisión relativa con motivo de una regulación deficiente, pues de los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios no se advierte la provisión de recursos al Tribunal Electoral, mientras que el Partido de la Revolución Democrática plantea la misma cuestión, como invalidez del artículo noveno transitorio.

El régimen de transición al que aluden los partidos promoventes es el siguiente:

"Transitorios

"Séptimo. Cuando en este código se haga referencia al Tribunal Electoral del Estado, se entenderá como tal al órgano jurisdiccional electoral en funciones, hasta en tanto no desaparezca de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Octavo. Los Magistrados y demás personal del Tribunal Electoral del Estado, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente código, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c) apartado 5 del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entre en funciones el nuevo tribunal.

"Los Magistrados, los servidores públicos y demás personal que al momento de la entrada en vigor del presente código laboren en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado continuarán perteneciendo al citado Poder, en los términos que señale su nombramiento."

"Noveno. Los bienes muebles e inmuebles asignados al funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado seguirán siendo propiedad del Poder Judicial del Estado, y serán administrados por el Consejo de la Judicatura."

Este Pleno encuentra que los referidos conceptos de invalidez resultan **fundados.**

Por disposición del artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, las entidades federativas están obligadas a garantizar en sus Constituciones y leyes en materia electoral, que las autoridades jurisdiccionales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Entre los elementos que garantizan la autonomía e independencia de un órgano jurisdiccional está el contar con un presupuesto suficiente para llevar a cabo sus actividades, así como con los elementos materiales y humanos para el cumplimiento de sus fines. Así, garantizar la independencia y autonomía de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral implica medidas de carácter administrativo y financiero que contribuyan a un diseño institucional que les permita mantenerse al margen de intereses políticos, pues sólo de esa manera podrán realizar su función de manera efectiva, lo cual corresponde garantizar a las Legislaturas Locales.

En el caso que nos ocupa, el artículo 170, numeral 1, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que el proceso electoral iniciará en los primeros diez días de noviembre del año de la elección, lo que implica que a su inicio deben estar instaladas las autoridades administrativas y jurisdiccionales y contar con los elementos necesarios para desempeñar sus funciones.

En este sentido, es en el Código Electoral en el que debieron preverse los aspectos necesarios, ya que en el presupuesto de egresos de dos mil quince no se previó la creación del Tribunal Electoral,¹⁰⁵ mientras que el del ejercicio de dos mil dieciséis entrará en vigor con posterioridad al inicio de las funciones del tribunal, por lo que en estos momentos tendría que estar garantizado que contará con los elementos necesarios para su funcionamiento.

Lejos de ello, el régimen transitorio del Código Electoral prevé que los Magistrados, servidores públicos y demás personal que laboren en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado continuarán perteneciendo al citado poder y que los bienes muebles e inmuebles seguirán siendo propiedad del Poder Judicial del Estado y serán administrados por el Consejo de la Judicatura, siendo que en términos del artículo 105, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁰⁶ los órganos jurisdiccionales en materia electoral no deben estar adscritos a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

Así, no existen condiciones para que el Tribunal Electoral, cuyo funcionamiento deberá iniciar en los primeros días de noviembre de dos mil quince, cuente con los elementos mínimos para desempeñar sus funciones, lo que

¹⁰⁵ El presupuesto para el ejercicio fiscal de dos mil quince únicamente prevé el presupuesto correspondiente al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, en los siguientes términos: "**Artículo 12.** El importe para el **Poder Judicial** asciende a la cantidad de \$1,577'900,000.00 (un mil quinientos setenta y siete millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.), distribuidos en Tribunal Superior de Justicia \$358'400,000.00 (trescientos cincuenta y ocho millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.), Tribunal de lo Contencioso Administrativo \$82'500,000.00 (ochenta y dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.), Tribunal de Conciliación y Arbitraje \$65'000,000.00 (sesenta y cinco millones de pesos 00/100 M. N.), Consejo de la Judicatura \$951'200,000.00 (novecientos cincuenta y un millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.), **Tribunal Electoral** \$83'800,000.00 (ochenta y tres millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N.) y Centro Estatal de Justicia Alternativa \$37'000,000.00 (treinta y siete millones de pesos 00/100 M.N.), integrándose de acuerdo a los siguientes capítulos de gasto: ..."

¹⁰⁶ "**Artículo 105.**

"...

"2. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los Poderes Judiciales de las entidades federativas."

deriva de la deficiente regulación, en virtud de la cual los servidores públicos y demás personal en funciones en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado continuarán perteneciendo al citado Poder, en los términos que señale su nombramiento y que los bienes muebles e inmuebles asignados al funcionamiento de dicho órgano seguirán siendo propiedad del Poder Judicial del Estado, y serán administrados por el Consejo de la Judicatura.

Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos transitorios octavo, último párrafo, en la porción normativa que dice "los servidores públicos y demás personal" y noveno del decreto por el que se expide el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en tanto regulan deficientemente los recursos materiales y humanos con que contará el Tribunal Electoral. Lo anterior, para los efectos precisados en el considerando trigésimo de este fallo.

DECIMOSEXTO.—**Elaboración del presupuesto del Tribunal Electoral Local.**

El Partido de la Revolución Democrática, en su séptimo concepto de invalidez, considera que el artículo 410 del Código Electoral de Veracruz viola el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución General, al obligar al tribunal electoral local a acatar las medidas presupuestarias del Poder Legislativo del Estado.

En virtud del precepto impugnado el Tribunal Electoral se verá obligado a seguir las medidas establecidas por el presupuesto asignado por el Poder Legislativo, lo que genera una completa dependencia, ya que estará sujeto a las cantidades presupuestarias asignadas arbitrariamente por el Congreso del Estado, establecido con los lineamientos impuestos por el gobernador del Estado.

A su juicio, lo anterior contrasta con lo que anteriormente preveía la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado abrogada,¹⁰⁷ la cual le daba al Tri-

¹⁰⁷ "Artículo 48 Decies. El presidente del Tribunal Electoral tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"XI. Elaborar y someter a la consideración de los Magistrados que integran el tribunal, a más tardar el día quince de octubre de cada año, el anteproyecto anual de presupuesto."

"Artículo 40. El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"XXVIII. Enviar al Ejecutivo, a más tardar el quince de noviembre de cada año, los anteproyectos de presupuesto de los tribunales que integran el Poder Judicial y del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, así como el del Consejo de la Judicatura, el que incluirá el de juzgados y órganos."

bunal Electoral la facultad de elaborar el anteproyecto anual de presupuesto que debía ser remitido al Ejecutivo Estatal.

El precepto impugnado, señala lo siguiente:

"Artículo 410. El Tribunal Electoral del Estado administrará y ejercerá el presupuesto que le sea asignado y estará obligado a presentar los informes de cuenta pública en los términos de ley."

Los argumentos del partido promovente se encaminan a sostener que dicho precepto viola las garantías de independencia y autonomía del Tribunal Electoral, al no darle la posibilidad de elaborar su propio proyecto de presupuesto, de lo que colige que será el gobernador del Estado el que hará la propuesta respectiva al Congreso Local.

Tales planteamientos parten de una premisa incorrecta, consistente en que el proyecto de presupuesto para el Tribunal Electoral será elaborado por el Ejecutivo del Estado o directamente por el Poder Legislativo, lo que no es acertado según lo dispuesto en el artículo 416, fracción VII, del Código Electoral para Estado de Veracruz, que indica:

"Artículo 416. El Magistrado presidente del tribunal tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"VII. Elaborar y enviar al Ejecutivo del Estado el presupuesto anual del tribunal."

En este sentido, al presidente del Tribunal Electoral del Estado le corresponde elaborar y presentar el presupuesto de dicho tribunal al Poder Ejecutivo del Estado para que éste lo envíe en sus términos y sin modificaciones al Poder Legislativo de la entidad. Posteriormente, el Poder Legislativo Local deberá estudiar y debatir sobre el presupuesto propuesto por el tribunal electoral local y definir el presupuesto asignado a éste, así como establecer los lineamientos a los que deberá ceñirse, como cualquier otra autoridad sujeta al presupuesto de egresos del Estado.¹⁰⁸

¹⁰⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."

De esta forma, el precepto impugnado, en tanto señala que el Tribunal Electoral del Estado administrará y ejercerá el presupuesto que le sea asignado, no hace sino garantizar la autonomía en su funcionamiento que la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el propio Código Electoral local le reconocen, al corresponderle en exclusiva el ejercicio del presupuesto que le sea asignado por el Congreso Local con base en el proyecto elaborado por el propio Magistrado presidente.

Así, el concepto de invalidez resulta **infundado**, por lo que debe **reconocerse la validez** del artículo 410 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

DECIMOSÉPTIMO.—Designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano.

Los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, en su tercer concepto de invalidez; Acción Nacional, en el séptimo; de la Revolución Democrática en el segundo; y, Morena en el cuarto, impugnan los artículos 108, fracción XLIV y 114 del Código Electoral de Veracruz, ya que consideran que son inconstitucionales, al prever que el secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, por los argumentos siguientes:

- Consideran que los preceptos impugnados son contrarios al artículo 41, base V, apartado A, párrafo noveno, de la Constitución General que establece que el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral será nombrado por el consejo general, dotando de autonomía al instituto. Tal medida debe interpretarse de manera extensiva para los organismos electorales locales por idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad, pues uno de los principales objetivos de la reforma constitucional de dos mil catorce fue evitar la intervención excesiva de los Gobiernos Estatales en los organismos electorales.

- El procedimiento previsto en el artículo 114, párrafos 2, 3, 4 y 5, vulnera el artículo 41, base V, apartado A, primer párrafo, de la Constitución General, pues no existe certeza que el secretario Ejecutivo actúe de conformidad con los principios electorales (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad).

- Lesionan el principio de seguridad jurídica, dado que no existe sustento constitucional alguno para que se arrogue el Congreso Local dicha facultad.

- Son contrarios a los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General, pues el Congreso Local se entromete en la designación

del secretario ejecutivo rompiendo con el propósito de la reforma constitucional de garantizar la imparcialidad, certeza e independencia de los organismos electorales. En todo caso, el encargado de la designación debiera ser el Instituto Nacional Electoral o el propio Instituto Electoral Veracruzano.

- Se pretenden imponer un servidor público con facultades meta constitucionales, pues si bien el secretario ejecutivo sólo concurre con voz en las sesiones del consejo general, también lo es que el Congreso Local diseñó las funciones del secretario ejecutivo de manera que éste no cuente con un papel solamente administrativo, sino con un papel relevante en la organización y desarrollo del proceso electoral de conformidad con los artículos 112, 113 y 115 del Código Electoral de Veracruz.

- Se contraviene el nuevo modelo constitucional en materia electoral, en el cual se eliminó cualquier forma de intervención de los poderes públicos locales en la designación de los órganos de dirección superior de los órganos públicos electorales locales.

- Se plantea una separación de los integrantes del órgano superior de dirección del organismo electoral, no obstante que el diseño constitucional establece una sola línea de mando y de relación entre los integrantes, pues de acuerdo con el artículo 41, fracción V, apartado A, inciso e), párrafos segundo y noveno, constitucional, la Secretaría Ejecutiva forma parte del órgano superior de dirección de los órganos electorales (nacional o locales).

- Desconocen la naturaleza de la Secretaría Ejecutiva, al establecer su designación mediante un procedimiento de convocatoria pública como si se tratara de un órgano distinto e independiente del órgano superior de dirección, en el que incluso sea designado por el Congreso del Estado y la determinación de permanencia o remoción esté ajena a los integrantes con derecho de voto del órgano superior de dirección.

- La Constitución Local no establece atribución alguna al Congreso del Estado para intervenir en la designación del secretario Ejecutivo.

- Los preceptos incongruentes con los artículos séptimo y octavo transitorios del decreto de reforma constitucional del Estado de Veracruz del cinco de enero de dos mil quince, así como del décimo transitorio del decreto que expidió el Código Electoral para Estado de Veracruz.

- Transgreden los principios de autonomía e independencia del organismo público local, pues no debe supeditarse el nombramiento del principal funcionario del instituto a la decisión del órgano legislativo, siendo el Consejo

General del Instituto Electoral Veracruzano el competente de designarlo y removerlo por las causas que señale la ley.

De igual manera, Morena impugna los artículos 108, fracción XXXVII, y 115, fracciones I, XIII y XVI, del Código Electoral de Veracruz, pues a su juicio trastocan la autonomía e independencia funcional del organismo público local al conferirle al secretario Ejecutivo la representación legal del Instituto Electoral Local, el ejercicio del presupuesto, la presentación de informes financieros y de la cuenta pública, así como la atribución de otorgar poderes para actos de dominio y administración; y los principios de legalidad y certeza, porque tales facultades le corresponden al consejero presidente o a su consejo general, cuyos integrantes con derecho a voz y voto son el órgano de dirección que debe velar por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, transparencia y objetividad.

Los preceptos impugnados señalan lo siguiente:

"Artículo 108. El consejo general tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"XXXVII. Conocer y, en su caso, aprobar los informes de avance de la gestión financiera y la cuenta pública que presente el secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano, y turnarlos al Congreso del Estado, en términos de la ley de la materia;

"...

"XLIV. Proponer al Congreso del Estado, previa convocatoria pública, las ternas correspondientes para designar al secretario ejecutivo del instituto."

"Artículo 114. El secretario ejecutivo del instituto deberá cumplir los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos, con por lo menos dos años de residencia efectiva en la entidad;

"II. Tener más de veinticinco años de edad el día de la designación;

"III. Poseer, el día de la designación, título profesional expedido por autoridad o institución de educación superior mexicana legalmente facultada para ello;

"IV. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

"V. No desempeñar o haber desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún partido, en los tres años inmediatos anteriores a la designación;

"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular, en los tres años inmediatos anteriores a la designación;

"VII. No haber participado como candidato a un cargo de elección popular, en los tres años inmediatos anteriores a la designación;

"VIII. Gozar de buena reputación;

"IX. No haber sido condenado por delito doloso, salvo en los casos en que se haya concedido conmutación o suspensión condicional de la sanción;

"X. No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio de conformidad con la ley de la materia;

"XI. No ser militar en servicio activo con mando de fuerzas, a menos que haya dejado de tener esa condición por lo menos dos años antes de su nombramiento; y

"XII. No ser titular de una Secretaría del Poder Ejecutivo del Estado, de otra entidad federativa o la Federación, fiscal general en la administración pública de entidades federativas o la Federación, a menos de que se separe de su encargo con dos años de anticipación al día de su nombramiento.

"El secretario ejecutivo durará en el cargo seis años, será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado; y podrá ser ratificado en el cargo por un periodo igual.

"El consejo general enviará una terna de aspirantes al Congreso del Estado, de entre los cuales el Congreso elegirá al secretario Ejecutivo.

"De no conseguir la mayoría calificada ninguno de los integrantes de la terna, el consejo general enviará una segunda terna. De no obtenerse de nueva cuenta la mayoría requerida, el Congreso del Estado nombrará directamente al secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano, por votación de las dos terceras partes de sus miembros, de entre todos los aspirantes que participaron en la convocatoria.

"Para destituir al secretario ejecutivo se requerirá de la votación de las dos terceras partes del Congreso del Estado."

"Artículo 115. Son atribuciones del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano:

"I. Representar legalmente al instituto;

"...

"XIII. Otorgar poderes a nombre del instituto, para actos de dominio, de administración y para pleitos y cobranzas, con el fin de ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto Electoral Veracruzano u otorgar poderes para dichos efectos, requerirá de la autorización previa del Consejo General;

"...

"XVI. Ejercer el presupuesto del Instituto y presentar los informes de avance de la gestión financiera, así como la correspondiente cuenta pública, en términos de las leyes aplicables y someterlos a la aprobación del consejo general."

En primer término, se abordarán los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de los artículos 108, fracción XLIV y 114 del Código Electoral de Veracruz que prevén el mecanismo para la designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano, conforme al cual dicho funcionario será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, de entre la terna que le sea sometida por el instituto, pudiendo ser ratificado y destituido por la misma votación calificada del Congreso Local.

Este Pleno ya se pronunció sobre una temática similar en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en la que se analizó la designación que hizo el Congreso Local del titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, a través de un precepto transitorio.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por unanimidad de diez votos en lo relativo a la facultad de seleccionar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

En dicho precedente este Pleno sostuvo:

- Que, a partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, entre otras cuestiones se modificó la configuración de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral y que de conformidad con el nuevo marco constitucional, en términos del artículo 41, fracción V, apartado C, corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, y, en términos del apartado D,¹¹⁰ emitir la regulación y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del propio Instituto Nacional y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

- Que, por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numerales 1 y 2,¹¹¹ establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la mate-

¹¹⁰ **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 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. ..."

¹¹¹ **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:

"...

"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:

"...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

ria, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y prevé la forma en que se integrarán los organismos públicos locales electorales (un órgano superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales), los cuales serán nombrados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los términos previstos por la ley.

- Así, desde la Constitución claramente se centralizó la toma de decisiones sobre la integración y funcionamiento de los organismos locales electorales, iniciando con la facultad de designación y remoción de los integrantes del órgano superior de dirección y siguiendo con el establecimiento de las reglas bajo las cuales funcionará el servicio profesional de carrera, el cual está regulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 201 a 206), en donde se ordena la emisión de un Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional.¹¹²

- Asimismo, es claro que se diseñó una autoridad nacional electoral, desvinculada de los Poderes Estatales, como una autoridad técnica especializada en esa materia, cuyos principios de actuación son: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán 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; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo."

¹¹² **"Artículo 201.**

"1. Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del instituto y de los organismos públicos locales, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente se regulará, la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional.

"2. La objetividad y la imparcialidad que en los términos de la Constitución orientan la función estatal de organizar las elecciones serán los principios para la formación de los miembros del servicio.

"3. La organización del servicio será regulada por las normas establecidas por esta ley y por las del estatuto que apruebe el consejo general.

"4. La junta general ejecutiva elaborará el proyecto de estatuto, que será sometido al consejo general por el secretario ejecutivo, para su aprobación.

"5. El estatuto desarrollará, concretará y reglamentará las bases normativas contenidas en este título."

- Que dentro de esta concepción constitucional sobre la integración y funcionamiento de las autoridades electorales, es claro que la intervención del Congreso Estatal en la determinación sobre el titular de la unidad técnica de fiscalización del instituto rompe con el espacio de independencia respecto de los Poderes Estatales en que se pretende insertar a aquellas autoridades.

- Que en tales condiciones, el Congreso del Estado de Chiapas no podía, *ni siquiera de manera transitoria*, incidir en la designación de las autoridades del organismo local electoral, pues ello correspondía al propio instituto chiapaneco, una vez que se encontrara debidamente integrado.

Tales consideraciones son aplicables al caso que nos ocupa. Si bien las entidades federativas tienen competencia para regular lo relativo al funcionamiento de los organismos públicos locales, deben hacerlo con apego a las bases contenidas tanto en la Constitución, como en las leyes generales, de manera que no pueden introducir mecanismos que distorsionen la composición del órgano superior de dirección ni que puedan resultar contrarios a los principios de autonomía e independencia que están obligados a garantizar en sus leyes locales.

El secretario ejecutivo está previsto tanto en la Constitución como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como integrante del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, por lo que no puede establecerse un mecanismo de designación que lo convierta en un contrapeso de los consejeros electorales, ni mucho menos que le dé injerencia al Congreso Local en el órgano de dirección, pues lo que se buscó con la centralización de la designación de los consejeros fue precisamente aislar a los organismos públicos locales frente a los Poderes Estatales.

La designación del secretario ejecutivo por parte del Congreso Estatal y peor aún, su poder de remoción de dicho funcionario, generan un vínculo de dependencia frente al Poder Legislativo incompatible con la autonomía e independencia que la Constitución General prevé para los organismos públicos locales y, por tanto, **son fundados** los argumentos en los que se combate la forma de designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano.

En cambio son infundados los conceptos de invalidez en los que se impugnan las facultades del secretario ejecutivo para representar legalmente al instituto, otorgar poderes a su nombre para actos de dominio, de administración y para pleitos y cobranzas, para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto Electoral Veracruzano u otorgar poderes para dichos

efectos con autorización previa del consejo general, ejercer el presupuesto del instituto y presentar los informes de avance de la gestión financiera, así como la correspondiente cuenta pública, para someterlos a la aprobación del consejo general, pues el otorgamiento de dichas facultades entra en el ámbito de configuración de las entidades federativas en relación con el funcionamiento de los organismos públicos locales, máxime que al haberse invalidado la forma de designación del secretario ejecutivo, ya no existe riesgo de que el ejercicio de esas importantes atribuciones se haga sin apego a los principios de autonomía e independencia.

Así, se **reconoce la validez** de los artículos 108, fracción XXXVII, y 115, fracciones I, XIII y XVI, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave **y se declara la invalidez** de los artículos artículos 108, fracción XLIV y 114, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto.

DECIMOCTAVO.—**Enlaces administrativos.**

El Partido de la Revolución Democrática en su tercer concepto de invalidez considera que los artículos 101, fracción IX, inciso a) y 115, fracción XVIII, del Código Electoral de Veracruz violan los artículos 41, fracción V, apartado C y 116, fracción IV, incisos b) y c), numeral 1o., de la Constitución General, ya que el nuevo diseño de los órganos públicos electorales locales no permite la creación de órganos desconcentrados denominados enlaces administrativos como intermediarios entre el órgano superior de dirección y los Consejos Distritales y Municipales que son a su vez órganos desconcentrados.

Considera que los artículos impugnados violan el principio de certeza, porque de la lectura de los numerales 139 al 159 que prevén a los órganos desconcentrados llamados Consejos Distritales y Municipales no hay disposición que regule a los enlaces administrativos, de modo que, los enlaces administrativos resultan innecesarios y ante la ausencia de regulación pueden entorpecer las funciones de los órganos desconcentrados que sí están regulados.

Incluso, los enlaces administrativos no guardan conformidad con el artículo 66, apartado A, inciso e), de la Constitución del Estado que señala que el órgano público local electoral contará con el personal ejecutivo y técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones, pues los enlaces administrativos no tienen dicho carácter, máxime que la legislación no los define, ni prevé sus características o funciones.

Sostiene que si bien la Legislatura Local en ejercicio de su libertad de configuración puede establecer en la ley la forma en que se organizará el ór-

gano público local electoral, en el caso la configuración nos es razonable, debido a que se prevén órganos desconcentrados de manera paralela a los Consejos Distritales y Municipales que constituyen los órganos desconcentrados por excelencia y que sí se encuentran regulados.

Además, los enlaces administrativos únicamente tienen relación con la Secretaría Ejecutiva y no con el consejo general, por lo que se genera una doble línea de mando: entre el órgano superior de dirección y los Consejos Distritales y Municipales, y otra, entre la Secretaría Ejecutiva y los enlaces administrativos.

Los preceptos impugnados señalan:

"Artículo 101. El Instituto Electoral Veracruzano, para el cumplimiento de sus funciones, contará con los órganos siguientes:

"I. El consejo general;

"II. La presidencia del consejo general;

"III. La secretaría del consejo general;

"IV. La junta general ejecutiva;

"V. La secretaría ejecutiva;

"VI. Los órganos ejecutivos:

"a) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;

"b) La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral;

"c) La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica;

"d) La Dirección Ejecutiva de Administración;

"e) La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral ;

"f) La Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos;

"g) La unidad de fiscalización;

"VII. La contraloría general;

"VIII. Las comisiones del consejo general;

"IX. Los órganos desconcentrados:

"a) Los enlaces administrativos;

"b) Los Consejos Distritales;

"c) Los Consejos Municipales; y

"d) Las mesas directivas de casilla.

"Los órganos del Instituto Electoral Veracruzano previstos en las fracciones I a VII de este artículo funcionarán de manera permanente. Los órganos desconcentrados a que hace referencia la fracción IX funcionarán únicamente durante los procesos electorales, de plebiscito o referendo.

"Tratándose de los órganos señalados en la fracción VIII funcionarán de forma permanente o transitoria, según el fin para el cual sean creadas.

"Los órganos del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por las disposiciones constitucionales, las leyes generales en materia electoral; este código y los reglamentos respectivos. El ingreso, evaluación, promoción y permanencia de los servidores públicos y del personal directivo y técnico del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, hasta en tanto no sea aprobado el Estatuto del servicio profesional electoral nacional."

"Artículo 115. Son atribuciones del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano:

"...

"XVIII. Designar a los enlaces administrativos, entre el órgano central y los demás órganos desconcentrados."

Suplidos en su deficiencia, resultan **fundados** los conceptos de invalidez propuestos en contra de los preceptos anteriores, pues de la revisión integral al Código Electoral para el Estado de Veracruz, se advierte que las atribuciones de los llamados enlaces administrativos no están definidas, con lo

que la Legislatura Local incumple el deber contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de garantizar que las autoridades electorales se rijan, entre otros principios por el de legalidad.

Como lo ha sostenido reiteradamente este Pleno, dicho principio rector se erige en la garantía formal para que las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo. Lo anterior requiere, como mínimo, que las atribuciones de los órganos que conforman los organismos públicos locales electorales estén previstas en la ley que los regula, siendo necesario además que se articulen en forma clara y precisa.

En el caso, el Código Electoral Local se limita a establecer que los enlaces administrativos constituyen órganos desconcentrados del Instituto Electoral Veracruzano; que funcionarán únicamente durante los procesos electorales, de plebiscito o refrendo; que serán designados por el secretario ejecutivo del instituto y que fungirán "entre el órgano central y los demás órganos desconcentrados", sin prever siquiera si se trata de órganos colegiados o unipersonales, el número de enlaces que existirán, ni sus facultades, lo que impide conocer los términos de su participación en los procesos electorales y deja la puerta abierta para que ésta se pueda desplegar en forma totalmente arbitraria.

Por tanto, debe **declararse la invalidez** de los artículos 101, fracción IX, inciso a) y 115, fracción XVIII, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

DECIMONOVENO.—Omisión de establecer los supuestos para el recuento total y parcial de votos en los Consejos Distritales y Municipales.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano en su sexto concepto de invalidez y Morena en el quinto consideran que el artículo 233 del Código Electoral de Veracruz omite establecer los supuestos para que los Consejos Distritales o Municipales realicen un nuevo escrutinio y cómputo total y parcial de los votos, según lo ordena el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General.

Señalan que el precepto impugnado únicamente prevé que ante la existencia de errores evidentes, los consejos puedan acordar la realización de un nuevo escrutinio y cómputo, pero omiten prever otros supuestos como los contemplados en el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que además produce una violación a los principios rectores de certeza y legalidad electorales.

El artículo cuya inconstitucionalidad se plantea dispone lo siguiente:

"Artículo 233. El cómputo en los Consejos Distritales y Municipales se sujetará al procedimiento siguiente:

"I. Se examinarán los paquetes de casilla recibidos, separando los que tengan visibles muestras de alteración;

"II. Se abrirán los expedientes contenidos en los paquetes electorales con expediente de casilla que no muestren alteración y, siguiendo el orden numérico de las casillas, se cotejarán los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo extraída de dicho expediente con la que haya recibido el presidente del consejo respectivo dentro del sobre correspondiente.

"Cuando los resultados de ambas actas coincidan, se tomará nota de ellos.

"Durante la apertura de paquetes electorales, el presidente o el secretario del consejo respectivo 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. La documentación así obtenida deberá 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 del Estado o, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

"III. Cuando los resultados de las actas no coincidan o no exista acta de escrutinio y cómputo en el expediente respectivo ni en el que se encuentre en poder del presidente del consejo respectivo, se abrirá el paquete de casilla y se practicará el escrutinio y cómputo correspondiente, levantándose el acta individual de la casilla. Los resultados obtenidos formarán parte del cómputo;

"IV. Cuando existan errores evidentes en las actas, el consejo respectivo podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo que corresponda;

"V. En el caso de los paquetes separados por tener muestras de alteración, se compulsarán las actas de escrutinio y cómputo contenidas en el paquete, con las que obren en poder del consejo respectivo y, de no existir dis-

crepancia en los resultados, se computará la votación. **En caso contrario, se practicará el escrutinio y cómputo en términos de la fracción anterior;**

"VI. La suma distrital o municipal de los votos emitidos a favor de la coalición de dos o más partidos políticos se distribuirán de manera igualitaria entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignaran a los partidos de más alta votación. En caso de que dos o más partidos coaligados obtengan el mismo número de votos, la fracción restante a asignar se sorteará entre ellos.

"VII. La suma de los resultados obtenidos después de realizar las operaciones indicadas en las fracciones anteriores constituirá el cómputo de la elección, de conformidad con las disposiciones contenidas en este código;

"VIII. Se levantará el acta de cómputo, con las copias necesarias, en los formatos aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, haciendo constar los incidentes;

"IX. El presidente y el secretario del consejo correspondiente formularán un informe de los escritos presentados y lo turnarán con los recursos interpuestos al órgano competente para resolverlo;

"X. En su caso, **para el recuento total de votación de las casillas en la sesión del cómputo**, se seguirá el procedimiento siguiente:

"a) **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 del representante del partido o candidato que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, durante o al término de la sesión, el consejo respectivo deberá 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;

"b) Conforme a lo establecido en el párrafo anterior, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el consejo respectivo dispondrá lo necesario para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones. Para tales efectos, el presidente del consejo de que se trate dará aviso inmediato a la presidencia del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano;

"c) El presidente del consejo respectivo ordenará la creación de grupos de trabajo que serán presididos por los vocales propietarios o suplentes, así

como por el secretario propietario o suplente del consejo respectivo. Cuando se requiera, en virtud del número de casillas a computar, el consejo podrá acordar la integración de los grupos de trabajo que sean necesarios y que estarán bajo la dirección y supervisión directa de los funcionarios señalados. Los consejeros electorales, propietarios o suplentes, se podrán integrar a los grupos de trabajo. De igual manera, los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente;

"d) Los grupos de trabajo realizarán su tarea en forma simultánea, dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad;

"e) En caso de ser necesario, el consejo respectivo podrá designar personal auxiliar para apoyar la labor de los grupos de trabajo;

"f) Los grupos de trabajo sólo se harán cargo del recuento de los votos y no sobre la discusión de su validez o nulidad. En caso de que existiera controversia entre sus miembros sobre la validez o nulidad de alguno o algunos de los votos, éstos se reservarán de inmediato y deberán ser sometidos a consideración y votación del Pleno del consejo, para que éste resuelva en definitiva.

"En cada uno de los votos reservados deberá anotarse al reverso el número y tipo de la casilla a que pertenecen y deberán entregarse al presidente del grupo de trabajo, quien los resguardará hasta entregarlos al presidente del consejo respectivo;

"g) 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;

"h) El vocal o secretario del consejo que presida cada grupo levantará un acta individual por paquete recontado; asimismo, elaborará una 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, misma que será firmada por los integrantes de cada grupo de trabajo; y

"i) 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 de cómputo distrital o municipal de la elección de que se trate, la cual será firmada por los integrantes del consejo respectivo; y

"XI. La pretensión de recuento de votos parcial o total ante el Tribunal Electoral procederá cuando el consejo respectivo, estando en los supuestos

previstos por las fracciones III, IV, V y X del presente artículo, haya omitido o negado desahogarlo en la sesión correspondiente sin causa justificada.

"Salvo que se aleguen errores o violaciones a las reglas establecidas en este código para los recuentos parciales o totales verificados en sede administrativa, no podrá solicitarse al Tribunal Electoral del Estado que realice el recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos respectivos."

Este Pleno ya se ha pronunciado en diversas ocasiones en torno al mandato contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que las Legislaturas de los Estados señalen los supuestos y las reglas para la realización en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.¹¹³ Hemos dicho que el Texto Constitucional no establece base alguna al respecto, por lo que las entidades federativas poseen libertad configurativa, aunque esta no es absoluta, pues si bien las Legislaturas de las entidades federativas no están obligadas a seguir un modelo específico en cuanto a los mecanismos para llevar a cabo un nuevo escrutinio y cómputo, deben respetar en todo momento los principios constitucionales, entre ellos, el de certeza electoral, conforme lo mandata el citado precepto 116.

De igual modo, los precedentes indican que la medida consistente en llevar a cabo un nuevo escrutinio y cómputo, es de carácter excepcional y extraordinario, pues, tiene verificativo únicamente en aquellas ocasiones en que la gravedad de la cuestión controvertida justifique su realización.

Pues bien, contrariamente a lo señalado por los partidos accionantes, el precepto impugnado prevé supuestos para el recuento total y parcial ante

¹¹³ Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 (Nuevo León) fallada el dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos, y acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014 (San Luis Potosí) fallada el primero de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos. El Ministro Valls Hernández no asistió a dichas sesiones.

También se vio el tema en la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, fallada el diecinueve de enero de dos mil diez, por mayoría de nueve votos, con voto en contra de los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas por considerar que es improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas; acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, falladas el veinticinco de octubre de dos mil diez, y acción de inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011, fallada el primero de diciembre de dos mil once.

los Consejos Distritales y Municipales. Por cuanto hace al **recuento parcial**, se prevé que procede: 1) cuando los resultados de las actas contenidas en los paquetes que no tengan muestras de alteración y las que estén en poder del presidente del consejo respectivo no coincidan; 2) cuando no exista acta de escrutinio y cómputo en el expediente respectivo; 3) cuando existan errores evidentes en las actas, quedando a juicio del consejo; y, 4) cuando las actas contenidas en los paquetes que tengan muestras de alteración no coincidan con las que obren en poder del consejo respectivo.

Por su parte, el **recuento total** de la votación distrital o municipal procede cuando la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar sea igual o menor a un punto porcentual.

En este sentido, los argumentos que apuntan a la existencia de una omisión por no señalarse los supuestos para el recuento total y parcial en los Consejos Distritales y Municipales resultan **infundados**.

También lo son los que plantean una falta de adecuación a lo dispuesto por el artículo 311 de la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹¹⁴

¹¹⁴ **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 obren 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;

ya que lo dispuesto en dicho precepto es aplicable únicamente al cómputo de la votación para diputados en las elecciones federales según lo dispone

"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 inmediatos anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Distrital 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 del

el artículo 224 de dicho ordenamiento,¹¹⁵ por lo que lo allí previsto no constituye una base a la cual deban ceñirse las entidades federativas.

Finalmente, por cuanto hace a la violación al principio de certeza por el hecho de que los Consejos Distritales y Municipales sólo tienen la potestad y no la obligación de proceder al recuento de casillas cuando existan errores evidentes en las actas, debe advertirse que si bien es cierto que el artículo 233, fracción IV, le da a los Consejos Distritales y Municipales la facultad discrecional de ordenar un nuevo escrutinio y cómputo, dicha facultad no puede ejercerse arbitrariamente, pues en todo caso puede solicitarse ante el Tribunal Electoral el recuento de votos parcial o total, cuando el consejo respectivo haya omitido o negado desahogarlo en la sesión correspondiente sin causa justificada y, adicionalmente, se prevé una excepción a la regla de que no puede solicitarse en sede jurisdiccional el recuento de votos respecto de casillas que ya hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos respectivos, consistente en que se aleguen errores o violaciones a las reglas para los recuentos parciales o totales verificados en sede administrativa. Esto es, el propio precepto impugnado establece mecanismos para evitar que los recuentos puedan negarse injustificadamente, por lo que no se produce la violación alegada al principio de certeza.

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."

¹¹⁵ **Artículo 224.**

"1. Las disposiciones del presente título sólo serán aplicables a los procesos electorales federales.

"2. El proceso electoral rige el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

"3. Previo a que se inicie el proceso electoral el consejo general determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la Constitución."

Por lo expuesto, debe **reconocerse la validez** del artículo 233 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VIGÉSIMO.—Omisión de establecer la duración de campañas para la elección de diputados cuando coincidan con la elección de gobernador.

El Partido Acción Nacional señala que el artículo 69, último párrafo, del Código Electoral de Veracruz viola los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 116, fracción IV, inciso b) y h), de la Constitución General, al omitir señalar la duración de la campaña para diputados cuando se elijan conjuntamente con la elección de gobernador.

El artículo impugnado únicamente establece un plazo de sesenta días para la campaña de gobernador y de treinta días cuando se elijan diputados locales o Ayuntamientos, por lo que no existe certeza jurídica respecto a la duración de las campañas electorales de los diputados locales cuando estas concurren con las de gobernador. Así, el tiempo de campaña no puede quedar a la interpretación, sino que debe constar expresamente.

El precepto impugnado señala:

"Artículo 69. La campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados ante el órgano electoral, para la obtención del voto.

"Se entiende por actividades de campaña las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas, actos de difusión, publicidad y, en general, aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos y coaliciones se dirigen al electorado para promover sus plataformas políticas.

"Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

"Las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión en que sea aprobado el registro de candidaturas por el órgano electoral correspondiente, en términos de este código, y concluirán tres días antes de la fecha de la jornada electoral respectiva.

"Los partidos políticos gozarán de amplia libertad para realizar propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, por los medios lícitos a su alcance, respetándose entre sí la publicidad colocada en primer término.

"La duración de las campañas será de sesenta días para la elección de gobernador y de treinta días cuando solamente se elijan diputados locales o Ayuntamientos."

El planteamiento del partido promovente se centra en la falta de certeza del precepto impugnado, pues a su juicio no está expresamente señalada la duración de las campañas electorales de los diputados locales o Ayuntamientos cuando concurren con las de gobernador.

Dicho argumento es infundado, pues de los términos en que está redactado el precepto se advierte que prevé dos supuestos: **1)** las campañas en las que deba elegirse gobernador que durarán sesenta días; y, **2)** aquellas en las que "solamente" se elijan diputados locales o Ayuntamientos que tendrán una duración de treinta días.

El vocablo "solamente" pone de manifiesto que el primer supuesto, relativo a la elección de gobernador, incluye a las elecciones de diputados locales o Ayuntamientos a celebrarse en la misma elección, ya que esa es la única alternativa a que únicamente se elijan alguno de estos últimos. Es decir, en el caso de que las elecciones para diputados locales o Ayuntamientos coincidan con la elección para gobernador las campañas electorales durarán sesenta días.

Ahora bien, el artículo 116, fracción IV, inciso j), constitucional dispone que las leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar, de conformidad con lo previsto en la propia Constitución Federal y en las leyes generales, que la duración de las campañas sea de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos.

En relación con dicho precepto constitucional este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015¹¹⁶ sostuvo que dicho precepto establece un parámetro para la duración de las campañas electorales, otorgando al legislador estatal la libertad para actuar dentro del mismo.

¹¹⁶ Fallada el diez de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de votos en este tema.

En el caso, la duración prevista en el Código Electoral para el Estado de Veracruz, de sesenta días para la elección de gobernador, así como para las elecciones de diputados locales y Ayuntamientos cuando coincidan con ésta y treinta días cuando únicamente se eligen diputados locales y Ayuntamientos, se ajusta a las bases previstas en el artículo 116 de la Constitución General, en tanto se adoptaron las duraciones mínimas a que esta se refiere.

Por tanto, **se reconoce la validez** del artículo 69 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VIGÉSIMO PRIMERO.—Pérdida de la representación de los partidos políticos ante los órganos electorales estatales.

Movimiento Ciudadano en su cuarto concepto de invalidez estima que los artículos 155, párrafos primero y tercero y 290, párrafo tercero, del Código Electoral de Veracruz establecen medidas que no son idóneas, proporcionales y razonables, ya que impedir el registro posterior a la fecha señalada de los representantes de partidos políticos o candidatos independientes ante el Instituto Electoral Local o prever la pérdida de representación de los partidos políticos ante dicha instituto por tres faltas consecutivas injustificadas a las sesiones del consejo son penas excesiva que trasgreden el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución General, pues la inscripción es un requisito de carácter formal que no es definitivo para alguna etapa del proceso electoral, y además la falta de representación únicamente afecta a quien no nombre representante o no acuda a las sesiones.

Asimismo, los artículos impugnados vulneran el derecho de partidos políticos y candidatos ciudadanos a tener representantes ante las autoridades administrativas electorales previsto en el artículo 41 de la Constitución General, al impedirles llevar adecuadamente sus actividades durante el proceso electoral. Dicho derecho no es sólo instrumental, sino que permite la vigilancia efectiva del desarrollo del proceso electoral y la defensa de las decisiones que pueden afectar sus intereses, por lo que al no permitirles participar en los Consejos Electorales se les deja en estado de indefensión.

Además, sostiene que la consecuencia que se contempla es ajena al propósito de la disposición constitucional, consistente en la integración plural e incluyente de las autoridades administrativas electorales y la participación ciudadana a través de los partidos políticos en la toma de decisiones por las autoridades electorales y provoca un daño mayor al proceso electoral,

pues en vez de reparar las consecuencias de la omisión, genera la imposibilidad de que los órganos se integren debidamente, por lo que no resulta ser una medida idónea.

De igual manera, el Partido Acción Nacional en su octavo concepto de invalidez considera que los artículos 154 y 155 del Código Electoral de Veracruz violan lo dispuesto por los artículos 1o., 14, 16, 35, 41, fracción V, apartado D, y 116 de la Constitución General, así como el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce, al sancionar a los partidos políticos con el impedimento de integrar el órgano electoral local durante el proceso electoral por no registrar a sus representantes ante el Consejo General del Instituto Electoral Local a más tardar quince días después de su instalación o por no asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias del consejo de dicho instituto.

En cuanto al primer supuesto, los artículos impugnados no tienen una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en la integración plural de las autoridades administrativas electorales y la participación ciudadana a través de partidos políticos, prevista en el artículo 41, bases I y II, de la Constitución General. De igual manera, la medida no es idónea para lograr el fin buscado, pues en lugar de reparar las consecuencias de la omisión de los partidos políticos, genera la imposibilidad absoluta de que integren el órgano electoral durante el proceso electoral. Más aún, la medida no es proporcional ni equitativa, ya que priva de participación y otros derechos subjetivos a los partidos políticos durante todo el proceso electoral y de manera indirecta a la ciudadanía y a los candidatos, pues al no contar con representación en el órgano respectivo no puede interponer recursos o impugnar actos emitidos por el órgano electoral, ni opinar y deliberar sobre las acciones que deben tomarse durante el proceso electoral.

Por cuanto al segundo supuesto, el promovente sostiene que establece una restricción al derecho fundamental de participación de los partidos políticos en la integración de las autoridades administrativas electorales mediante una sanción que no supera un escrutinio de constitucionalidad, pues si bien cumple con el requisito de legalidad, no así el de admisibilidad constitucional, pues de conformidad con los artículos 41, base I, y 116, fracción IV, de la Constitución General, los partidos políticos podrán gozar de las prerrogativas constitucionales y legales siempre y cuando su fuerza política expresada en votos les permita mantener el carácter de partidos políticos. En este sentido, la participación de los partidos políticos en la integración de los órganos electorales sólo podrá limitarse en el caso de que perdieran el registro correspon-

diente, por lo que su exclusión por distintos motivos no encuentra un sustento constitucional, aun cuando busque garantizar el cumplimiento de las obligaciones emanadas por el derecho de participación e integración de los órganos administrativos locales.

Los preceptos impugnados son del siguiente tenor:

"Artículo 154. Los representantes de los partidos políticos acreditarán su personalidad para ejercer las facultades que les concede este código, con el registro del nombramiento que les expida su partido, a través del órgano que señalen sus estatutos, debiendo hacerlo en los plazos siguientes:

"I. Los representantes ante los consejos del Instituto Electoral Veracruzano, a más tardar quince días después de su instalación;

"II. Los representantes de los partidos políticos ante la mesa directiva de casilla, a más tardar trece días antes de la elección, siempre que el partido que lo registre haya postulado candidatos; y

"III. Los representantes generales, a más tardar quince días antes de la elección correspondiente, siempre que el partido que los registre haya postulado candidatos."

"Artículo 155. Vencidos los plazos a que se refiere el artículo anterior, los partidos políticos que no hayan acreditado a dichos representantes no podrán formar parte de los órganos electorales respectivos durante ese proceso electoral.

"Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes en los órganos electorales, debiendo observar en el caso de los representantes ante las mesas directivas de casilla y los representantes generales, lo previsto en este código.

"Cuando el representante propietario de un partido, y en su caso el suplente, no asistan sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias del Consejo del Instituto Electoral Veracruzano, ante el cual se encuentren acreditados, el partido dejará de formar parte del mismo durante el proceso electoral de que se trate. A la primera falta se requerirá al representante para que concurra a la sesión y se dará aviso al partido a fin de que compela a asistir a su representante.

"Los Consejos Distritales y Municipales informarán por escrito de cada ausencia al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, para que a su vez éste le notifique a los representantes de los partidos políticos."

"Artículo 290. Los candidatos independientes podrán designar representantes ante los órganos del Instituto Electoral Veracruzano, en los términos siguientes:

"I. Los candidatos independientes a gobernador, ante el Consejo General y la totalidad de los Consejos Distritales;

"II. Los candidatos independientes a diputados locales ante el Consejo Distrital correspondiente por el cual se quiera postular, debiendo designar un solo representante por la fórmula; y

"III. Los candidatos independientes a presidentes y síndicos, ante el Concejo Municipal por el cual se quiera postular.

"La acreditación de representantes ante los órganos electorales se realizará dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como candidato independiente.

"Si la designación no se realiza en el plazo previsto en el párrafo anterior, se perderá este derecho."

En relación con este tema, el Pleno se ha pronunciado en dos ocasiones:

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014¹¹⁷ se analizó un precepto de la legislación del Estado de Nuevo León que preveía la pérdida del derecho de representación de los partidos políticos ante los organismos electorales, cuando no postularan candidatos a la elección respectiva. En dicho precedente se sostuvo:

- Que la base V, apartado A del artículo 41 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.

¹¹⁷ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de ocho votos, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

- Que por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, estipula que de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y 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.

- Que 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.

- 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.

Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015,¹¹⁸ se reconoció la validez de un precepto que preveía la pérdida del derecho de los candidatos independientes a ser representados ante los organismos electorales, con base en los siguientes razonamientos:

- El establecimiento de un plazo perentorio para la designación de representantes por parte de los candidatos independientes no constituye una sanción en términos del artículo 22 de la Constitución; el plazo de ninguna manera resulta en una pena ya que no es resultado de ningún tipo de conducta criminal o irregular, los plazos en cualquier tipo de procedimiento se estable-

¹¹⁸ Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión.

cen para dotarlo de certeza y poder definir cuándo es que cada etapa precluye o concluye a efecto de pasar a una posterior, esto constituye la racionalidad jurídica de los mismos.

- Es errónea la afirmación de que no hay ningún bien constitucional afectado si se eliminan los plazos y la sanción de extemporaneidad para el registro de representantes de candidatos en el proceso electoral. La imposición de plazos y de términos en todo sistema jurídico obedece, a una racionalidad funcional y práctica de manera que los sujetos tengan que cumplir con ciertos requisitos, lo deben hacer en una temporalidad razonable de acuerdo a la naturaleza y complejidad de cada proceso. En este sentido, los plazos deben ser entendidos como herramientas de orden y de funcionamiento eficiente en el sistema jurídico que protegen diferentes bienes constitucionales como la seguridad jurídica y la certeza de los sujetos regulados en las normas, ya que de esta manera los gobernados conocen de manera cierta y determinada cuales obligaciones deben de cumplir en los tiempos señalados.

- De la interpretación del artículo 116, fracción IV, apartado b), constitucional se infiere que uno de los principios rectores que rigen el marco jurídico de las autoridades electorales frente a los partidos políticos y a la ciudadanía es el de certeza, así resulta evidente que, contrario a las pretensiones del partido promovente, el plazo establecido para registrar debe ser interpretado como un elemento que razonablemente protege la certeza jurídica en el proceso electoral y que el eliminar plazos dentro de un proceso afectaría potencialmente a este principio constitucional.

- Si bien pareciera que el principio de certeza contenido en el artículo 116 es una norma que define el actuar de las autoridades locales frente al sistema electoral y no es un principio que define como se debe legislar en la materia, lo cierto es que, no es posible hacer efectivo un marco de certeza jurídica electoral en el actuar de las autoridades sin un marco legislativo que marque las diferentes etapas con tiempos determinados para que así se lleve un proceso electoral estructurado y ordenado.

- Que el trato diferenciado entre partidos políticos y candidatos independientes no es contrario al principio de equidad pues, ambas figuras son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado.

Así, tratándose de partidos políticos, este Pleno ha sostenido que en términos de los artículos 41, base V, apartado A y 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, constitucionales, las entidades federativas no pueden restringir su representación ante los organismos electorales, pues el propio diseño constitucional les concede esa función.

En efecto, la Constitución contempla a los representantes de los partidos políticos como integrantes tanto del Instituto Nacional Electoral como de los organismos públicos autónomos, y específicamente los señala como parte de los órganos superiores de dirección de dichos organismos, lo que impide que esta participación pueda hacerse nugatoria con motivo del incumplimiento de plazos o inasistencias. No obstante, cabe hacer la precisión que dicho criterio sólo resulta aplicable a los representantes de los partidos políticos **ante los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales**, pues es únicamente a éstos que se refiere el artículo 116 constitucional.

Por su parte, tratándose de los candidatos independientes, la Constitución no prevé que deban contar con representación ante los organismos públicos locales, sino que se deja al ámbito de competencia estatal regular el régimen aplicable a su postulación, registro, derechos y obligaciones, lo que, por supuesto no puede hacerse de manera arbitraria o que haga inviable su participación en el proceso electoral.

Ahora bien, los artículos 154 y 155 del Código Electoral para Estado de Veracruz prevén los plazos para la acreditación de los representantes de los partidos políticos ante los Consejos General, Distrital y Municipal del Instituto Electoral Veracruzano, así como ante las mesas directivas de casilla y de sus representantes generales, y establecen que vencidos los plazos, los partidos políticos no podrán formar parte de los órganos electorales respectivos durante ese proceso electoral, lo que también ocurrirá cuando el representante propietario o su suplente no asistan sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias del consejo ante el cual se encuentren acreditados.

Lo anterior resulta válido respecto de los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Distritales y Municipales, así como ante las mesas directivas de casilla y los representantes generales. Respecto de ellos, los argumentos de los partidos promoventes resultan infundados, ya que la Constitución no garantiza la participación de los representantes de los partidos políticos ante órganos distintos al superior de dirección de los organismos públicos locales.

La representación de los partidos políticos ante las autoridades electorales no es un "derecho fundamental" de los partidos políticos, cuya restricción deba someterse a un juicio de proporcionalidad en los términos que propone el Partido Acción Nacional. Se trata de una cuestión relativa a los términos de

la participación de los partidos políticos que debe regirse por los principios rectores en materia electoral, particularmente el de certeza.

En este sentido, la pérdida del derecho a designar representantes ante tales órganos, tampoco puede ser analizada como una sanción a la que le sea aplicable el artículo 22 constitucional, como lo propone Movimiento Ciudadano pues como ya lo hemos señalado "el plazo de ninguna manera resulta en una pena ya que no es resultado de ningún tipo de conducta criminal o irregular, los plazos en cualquier tipo de procedimiento se establecen para dotarlo de certeza y poder definir cuándo es que cada etapa precluye o concluye a efecto de pasar a una posterior, esto constituye la racionalidad jurídica de los mismos."

En cambio, por cuanto hace a los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano –órgano de dirección superior del mismo–, la consecuencia que se atribuye a la falta de designación oportuna y a las tres ausencias consecutivas, consistente en que los partidos políticos no podrán formar parte del órgano durante ese proceso electoral, resulta contraria al artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución, el cual señala que cada partido político contará con un representante en dicho órgano, sin condicionar dicha participación.

Ahora bien, este Pleno advierte que el artículo 155, en su primer párrafo, se refiere conjuntamente a la acreditación de todos los representantes de los partidos políticos a que se refiere el artículo 154, lo que hace imposible identificar una porción normativa referida a los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, la cual pudiera ser invalidada dejando a salvo los supuestos relativos a los representantes ante otros órganos del instituto que no sólo se estiman válidos sino necesarios para dar certeza al proceso.

En estas condiciones, lo procedente es **reconocer la validez** de los artículos 154 y 155 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, siempre y cuando los párrafos primero y tercero del artículo 155 **se interpreten de conformidad** con la Constitución, como excluyendo a los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano. Esto es, los partidos políticos no dejarán de formar parte del consejo general del instituto cuando no acrediten a sus representantes en el plazo previsto en el artículo 154, fracción I, ni cuando asistan sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias de dicho consejo.

Por otro lado, en sesión de nueve de noviembre de dos mil quince, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de reconocer la validez del artículo 290 del decreto impugnado. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron por la invalidez de sus dos últimos párrafos, resultando un empate a cuatro votos.

Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada, de acuerdo con 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, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

VIGÉSIMO SEGUNDO.—Obligación de contar con comités directivos municipales o regionales.

Morena en su tercer concepto de invalidez estima que los artículos 42, fracción V, 140, párrafo primero, y 147, párrafo primero, del Código Electoral de Veracruz son inconstitucionales por lo siguiente:

- Se condiciona el derecho de los partidos políticos nacionales y locales a postular candidatos y a nombrar representantes ante los Consejos Municipales y Distritales del Instituto Electoral Veracruzano, a que tengan establecidos órganos de dirección municipal o regional en la demarcación correspondiente, lo que contraviene el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones estatales y municipales y el deber de garantizar que los partidos políticos tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, que establecen los artículos 41, base I y 116, fracción IV, inciso e), segunda parte, de la Constitución General.

- Si se interpreta que sólo donde los partidos políticos cumplan con el deber de contar con órganos de dirección municipal o regional podrán realizar postulaciones de candidatos a esos cargos y nombrar representación ante consejos electorales, se vulneraría la libertad de asociación en materia política y se lesionaría el derecho de los ciudadanos simpatizantes de los partidos políticos a apoyar con su voto a los candidatos al Ayuntamiento o a diputados locales, así como que su voto sea vigilado, respetado y contado, pues si los partidos no registran candidatos, los ciudadanos tampoco pueden votar por ellos; por lo que es necesario interpretar los preceptos conforme a lo

establecido en los artículos 1o., 35, fracciones I y II y 116, fracción IV, incisos e, segunda parte, k) y p), constitucionales, en relación con los derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 2, 23, párrafo 1, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Se vulnera la libertad de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, ya que de la Constitución no se advierte la obligación de contar con órganos municipales o regionales de dirección en todos los Municipios o Distritos de un Estado como requisito para poder postular candidatos y nombrar representantes ante los órganos desconcentrados.

Los artículos impugnados disponen lo siguiente:

"Artículo 42. Los partidos políticos estatales están obligados a:

"...

"V. Tener integrado un comité directivo en los Municipios donde postulen fórmulas electorales para la renovación de Ayuntamientos."

"Artículo 140. Los Consejos Distritales se integrarán con cinco consejeros electorales, un secretario, un vocal de organización electoral, un vocal de capacitación electoral y un representante de cada uno de los partidos políticos registrados que tengan establecido, órgano de dirección municipal o regional en la demarcación."

"Artículo 147. Los Consejos Municipales del Instituto Electoral Veracruzano se integrarán con cinco consejeros electorales en aquellos Municipios que cuenten con más de cincuenta casillas, o tres consejeros electorales en los Municipios que cuenten hasta con cincuenta casillas; un secretario; un vocal de organización electoral; un vocal de capacitación electoral; y un representante de cada uno de los partidos políticos registrados que tengan establecido órgano de dirección en el Municipio correspondiente."

Los preceptos anteriores establecen: 1) La obligación de los partidos políticos estatales de integrar un comité directivo en los Municipios en los que postulen fórmulas electorales para la renovación de Ayuntamientos; 2) Que sólo los partidos políticos registrados que tengan establecidos órganos de dirección municipal o regional en la demarcación formarán parte de los Consejos Distritales del Instituto Electoral Veracruzano; y, 3) Que sólo los partidos políticos registrados que tengan establecido un órgano de dirección en el Municipio correspondiente tendrán representantes ante los consejos municipales de dicho instituto.

Respecto de lo dispuesto en el artículo 42, fracción V, los argumentos del partido del promovente se centran en la afectación del derecho de los partidos a postular candidatos, pues a su juicio ese derecho previsto en los artículos 41, base I, último párrafo,¹¹⁹ y 116, fracción IV, inciso e), segunda parte,¹²⁰ de la Constitución General no puede condicionarse al hecho de contar con un comité directivo en cada Municipio en el que se postulen candidatos al Ayuntamiento.

Tales argumentos son **infundados**, ya que parten de una premisa incorrecta, al sostener que el derecho a la postulación de candidatos está condicionada en los términos apuntados, pues de lo dispuesto en el artículo 173, apartado B, fracción X, del propio código electoral local,¹²¹ se advierte que la postulación para el registro de candidatos debe cumplir con diversos requisitos, entre ellos, acreditar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 42, fracciones I, III, IV, X, XI y XIV, del propio código esto es: mantener el mínimo de afiliados requeridos para la Constitución y registro; cumplir las normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen los estatutos para la selección de candidatos, mantener en funcionamiento efectivos a los órganos de dirección estatal, distrital y municipal, **de conformidad con sus estatutos**; registrar la lista completa de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional; cumplir los acuerdos tomados por

¹¹⁹ **Artículo 41.**

"I. ...

"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."

¹²⁰ **Artículo 116.**

" ...

"IV.

" ...

"e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución."

¹²¹ **Artículo 173.** El presente capítulo es aplicable al registro de candidatos por partidos políticos o coaliciones. El registro de candidaturas independientes se registrará por lo establecido en título (sic) correspondiente de este código.

" ...

"B. Postulación es la solicitud de registro de candidatos o fórmula de candidatos sostenida por un partido político o coalición registrados, que deberá contener:

" ...

"X. Acreditar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 42, fracciones I, III, IV, X, XI y XIV de este código."

las autoridades electorales; y registrar la plataforma electoral, a más tardar diez días antes del inicio del registro del candidato a gobernador y de las fórmulas de candidatos a diputados y ediles, misma que difundirán en las demarcaciones electorales en que participen y que sus candidatos sostendrán en la elección correspondiente.

Así, entre los requisitos para la postulación de candidatos no está el acreditar que se cuenta con órganos de dirección en los Municipios en los que se postulan fórmulas para la renovación de Ayuntamientos, lo que hace innecesario pronunciarse en torno a las violaciones que plantea el promovente con motivo del supuesto condicionamiento del derecho a la postulación.

Por su parte, por cuanto hace al requisito de contar con órganos de dirección municipal o regional, como condición para contar con representantes ante los Consejos Distritales y Municipales, según corresponda, los argumentos del promovente resultan también **infundados**, pues ello entra en el ámbito de configuración de la entidad federativa para regular el ejercicio de la función electoral y el funcionamiento de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, sin que en la Constitución ni en las leyes generales exista una disposición expresa en cuanto a la representación de los partidos ante los órganos distritales y municipales de los organismos públicos locales electorales, y sin que se advierta que esta obligación impuesta a los partidos sea contraria a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Por tanto, se **reconoce la validez** de los artículos 42, fracción V, 140, párrafo primero y 147, párrafo primero, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VIGÉSIMO TERCERO.—Prohibición de propaganda que denigre a las instituciones y partidos políticos.

El Partido Acción Nacional en sus conceptos de invalidez cuarto, quinto y sexto impugna los artículos 70, fracción V, 288, fracción IX, 315, fracción IV y 319, fracción XII, del Código Electoral de Veracruz por estimar que violan los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base tercera, apartado c), de la Constitución General, al establecer una limitación mayor a la libertad de expresión que las previstas en la Constitución y sancionar su incumplimiento.

El Congreso del Estado no interpretó los derechos fundamentales de forma progresiva y de acuerdo al principio pro persona, desconociendo la reforma constitucional por la que se eliminó la restricción a la propaganda que

denigre a los partidos políticos y a las instituciones. Además, si para los partidos políticos la restricción mencionada a la libertad de expresión es inconstitucional, con mayor razón lo es en el caso de un candidato independiente.

De igual manera no debiera existir sanción alguna al respecto. Sostener lo contrario, implica que el legislador delegue su función de tipificar las infracciones a la autoridad administrativa, a través de la implementación de un procedimiento sancionador, lo cual es contrario al principio de legalidad y dejaría en la legislación de Veracruz "leyes en blanco" que son inconstitucionales por ser contrarias a la garantía de exacta aplicación de la ley.

Los preceptos impugnados señalan:

"Artículo 70. Durante las campañas electorales, las organizaciones políticas observarán lo siguiente:

"...

"V. Abstenerse de cualquier expresión que implique calumnia, difamación o que denigre a ciudadanos, aspirantes o precandidatos, personas, instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos. Quedan prohibidas las expresiones que inciten al desorden y a la violencia, así como la utilización de símbolos, signos o motivos religiosos o racistas,"

"Artículo 288. Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

"...

"IX. Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas."

"Artículo 315. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente código:

"...

"IV. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas."

"**Artículo 319.** Constituyen infracciones de aspirantes y candidatos independientes:

"...

"**XII.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o los partidos políticos."

Como lo ha sostenido este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014;¹²² acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014;¹²³ acción de inconstitucionalidad 90/2014;¹²⁴ y, acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015,¹²⁵ el punto de partida para el análisis de las normas estatales que regulan la propaganda en materia electoral es la modificación que el Constituyente Permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución General mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce. El texto antes de la reforma establecía que "en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse **de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos**, o que calumnien a las personas.". Por su parte, el texto con posterioridad a la reforma es el siguiente: "En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas".¹²⁶

En otras palabras, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución sólo

¹²² Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

¹²³ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

¹²⁴ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

¹²⁵ Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán y la Ministra Luna Ramos. La Ministra Sánchez Cordero no asistió a la sesión.

¹²⁶ La porción normativa "denigren a las instituciones y a los partidos políticos" quiso ser retomada durante el debate en la Cámara de Diputados. La diputada Alliet Mariana Bautista Bravo propuso que en el artículo 41, base III, apartado C, se estableciera que "en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos a favor de sus candidatos, así como a los que realicen los candidatos independientes, según sea el caso, deberán abstenerse de expresiones que afecten la imagen y el prestigio de los partidos políticos, así como de los candidatos a cargos de elección popular por parte de los mismos y aquellos que tengan el carácter de independientes, de conformidad con lo establecido en esta Constitución y en la legislación aplicable", pero su propuesta fue rechazada (páginas 99 y 100).

protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.

La pregunta es, si bajo esta premisa, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz podía mantener la obligación de abstenerse en la propaganda política o electoral de cualquier expresión que **denigre a las instituciones y a los partidos** prevista en el artículo 70, fracción V, respecto a los partidos políticos (antes prevista en el 81, fracción V, del código abrogado) y establecerla en el artículo 288, fracción IX, del Código Electoral de Veracruz, respecto a los candidatos independientes, así como sancionar su incumplimiento en términos de los artículos 315, fracción IV, y 319, fracción XII, del Código Electoral de Veracruz, con medidas que dependiendo el caso pueden ir desde la amonestación pública hasta la reducción de las ministraciones de financiamiento público, e incluso, la cancelación del registro del partido político o de candidato independiente. Si bien el artículo 325 no especifica cuál de las sanciones que prevé es aplicable a la difusión de expresiones que denigren a las instituciones, dichas sanciones representan consecuencias muy graves para un partido político o un candidato independiente. La naturaleza y severidad de las sanciones deben ser tomadas en cuenta al analizar la proporcionalidad de la interferencia, teniendo presente los efectos disuasorios que pueden tener en la libertad de expresión.

Como se sabe, los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y 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.

Por su parte, las candidaturas independientes son una vía alternativa de participación de los ciudadanos al margen de los partidos políticos, cuya finalidad es ampliar las opciones político-electorales de la sociedad, dando acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, y cuya inclusión en la Constitución tuvo la finalidad de consolidar y dar estabilidad a la democracia en nuestro país.

De acuerdo con esos fines, la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún,

a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

La importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos ha sido ya reconocida en los precedentes de esta Suprema Corte, y dichas consideraciones también tutelan la libertad de expresión de otros mecanismos para acceder a cargos de elección popular como son las candidaturas independientes. Así, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 se dijo que: "la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo, los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7o. constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. ... De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido."¹²⁷

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que: "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."¹²⁸

Precisándose también que: "los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político –el tipo de discurso que es

¹²⁷ Fojas 596 y 597.

¹²⁸ Fojas 108 y 109.

más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia—. ¹²⁹

Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno¹³⁰ y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

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"¹³¹ (énfasis añadido).

Así, la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, del Código Electoral de Veracruz a los partidos políticos y a los candidatos independientes consistente en abstenerse de difundir en su propaganda política o electoral cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos, constituye una restricción a la libertad de expresión de los partidos políticos y candidaturas independientes, que conforme a los precedentes, debe someterse a un escrutinio estricto, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.¹³²

¹²⁹ Fojas 115 y 116.

¹³⁰ Véase también Corte IDH. Caso "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64. Corte IDH, Opinión Consulta OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, solicitada por el gobierno de Costa Rica, párr. 30; y la tesis de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL."

Tesis aislada, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, 1a. CCXV/2009.

¹³¹ Corte IDH. Caso "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile, párr. 69.

¹³² "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

Tesis aislada, Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 958, 1a. CI/2013 (10a.).

Este Tribunal Pleno considera que la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, a los partidos políticos no supera un test de escrutinio estricto y, por tanto, es inconstitucional.

No existe en la Constitución una **finalidad imperiosa** que justifique excluir de la propaganda política y electoral las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos ya que el artículo 41, base I, apartado C, establece una restricción al derecho de libertad de expresión de partidos políticos, relativa a que en la propaganda política o electoral que emitan los partidos políticos y candidatos deberán abstenerse únicamente de expresiones que calumnien a las personas, mas no que se lleven a cabo actos diversos, en el ejercicio de la libertad de expresión, de los partidos políticos y los candidatos.

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.

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 ese 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.

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.¹³³ 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.¹³⁴

¹³³ Foja 91.

¹³⁴ 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.

En esta tesitura, la restricción a la propaganda relacionada con las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, prevista en los artículos 70, fracción V, y 288, fracción IX, no tiene cabida dentro de las restricciones previstas en el artículo 6o. constitucional.

Esta conclusión se ve reforzada porque dicha restricción protege a las instituciones y a los partidos políticos, los que, por su carácter público deben tener un umbral de tolerancia mayor que de cualquier individuo privado.¹³⁵

Además, porque la restricción al contenido de la propaganda política o electoral no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, la restricción mencionada limita la información que los partidos políticos pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público. Información que es indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre. Además, al restringir la expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes se limita el debate público, pues éste requiere que partidos y candidatos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a las instituciones. Por el otro, porque el incumplimiento de lo previsto en los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, tiene como consecuencia la imposición de una de las sanciones previstas en el artículo 325, lo que conlleva un efecto inhibitorio para la expresión de los partidos políticos o de los candidatos independientes.¹³⁶

La Corte Interamericana ha resaltado que "en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma

¹³⁵ "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS."

Tesis aislada, Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 806.

También Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. párrs. 128-129.

¹³⁶ Sobre el carácter inhibitorio de las sanciones véase Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 74.

en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión."¹³⁷

Además, añadió que es "indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí."

De esta forma, al tratarse de una medida restrictiva de la libertad de expresión de los partidos políticos y candidatos independientes que no supera la primera grada del escrutinio estricto, corresponde declarar su inconstitucionalidad, sin que sea necesario llevar a cabo los otros pasos del test de proporcionalidad.

Por tanto, se **declara la invalidez** del artículo 70, fracción V, en las porciones normativas que indican: "*difamación o que denigre*"; "*ciudadanos, aspirantes o precandidatos*," e "*instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos*"; del artículo 288, fracción IX, en las porciones normativas que señalan: "*ofensas, difamación*"; "*o cualquier expresión que denigre*"; "*otros candidatos, partidos políticos*" e "*instituciones públicas o privadas*"; del artículo 315, fracción IV, en la porción normativa que indica: "*que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o*" y del artículo 319, fracción XII, en la porción normativa que indica: "*instituciones o los partidos políticos*"; por lo que los preceptos deberán leerse de la siguiente forma:

"Artículo 70. Durante las campañas electorales, las organizaciones políticas observarán lo siguiente:

¹³⁷ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 88.

" ...

"**V.** Abstenerse de cualquier expresión que implique calumnia a personas. Quedan prohibidas las expresiones que inciten al desorden y a la violencia, así como la utilización de símbolos, signos o motivos religiosos o racistas."

"**Artículo 288.** Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

" ...

"**IX.** Abstenerse de proferir calumnia a personas."

"**Artículo 315.** Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente código:

" ...

"**IV.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas."

"**Artículo 319.** Constituyen infracciones de aspirantes y candidatos independientes:

" ...

"**XII.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas."

VIGÉSIMO CUARTO.—Financiamiento público para campañas para la renovación de Ayuntamientos.

El Partido Acción Nacional indica que el artículo 50, apartado B, fracción III, del Código Electoral de Veracruz viola lo dispuesto en los preceptos 1o., 14, 16, 35, 41, fracción V, apartado D, y 116 de la Constitución General y sexto transitorio de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, pues se da un trato desproporcionado a la elección de Ayuntamientos en comparación con la de gobernador y diputados locales.

Lo anterior, en virtud de que durante la elección en que se renuevan tanto gobernador como diputados locales se estableció un monto adicional

equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias y del treinta por ciento cuando sólo se elijan diputados. En cambio, en la elección de Ayuntamientos el monto adicional es equivalente al veinte por ciento, a pesar de realizar la misma cantidad de actividades para la obtención del voto.

Las campañas electorales para la elección de los Ayuntamientos generan más gasto que las elecciones de diputados y gobernador por lo siguiente: a) cada elección municipal es independiente; b) difícilmente coincidirán con las de gobernador o diputados, pues la duración del cargo es distinta, por lo que resulta insuficiente que se les otorgue una cantidad menor; c) en cada territorio se promociona a los candidatos a presidente municipal, regidores y síndicos lo que acarrea más gasto de propaganda; d) en las elecciones de gobernador, diputados o Ayuntamientos el padrón electoral y el territorio son los mismos, por lo que no existe justificación para otorgar un financiamiento diferenciado y en caso de ser diferenciado debería ser mayor para las elecciones municipales; e) las elecciones de diputados y gobernador coinciden de manera alternada, por lo que cuando se vote por gobernador el presupuesto extraordinario se eleva considerablemente, lo cual no sucede en el caso de elecciones municipales; y, f) en el caso de diputados es posible la reelección, por lo que la campaña resultaría ser menos costosa, al ser ya conocido por los votantes.

El precepto impugnado establece:

"Artículo 50. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"...

"B. Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo del Estado y el Congreso del Estado, con independencia que se renueven o no Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente adicional al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve el Congreso del Estado, con independencia de que se renueven o no Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto adicional al ordinario, equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"III. En el año de la elección en que se renueven solamente Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al veinte por ciento del financiamiento público adicional al ordinario, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año."

En relación con el tema de financiamiento público a los partidos políticos este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2015¹³⁸ sostuvo el criterio de que la facultad de las entidades federativas para garantizar en sus leyes que los partidos políticos reciban financiamiento equitativo debe ejercerse sin contravenir las bases previstas en los artículos 50 a 54 de la Ley General de Partidos Políticos, ya que el artículo 116, fracción IV, inciso g),¹³⁹ de la Constitución Federal dispone que dicha facultad se ejercerá **de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia.**

Al respecto, la Ley General de Partidos Políticos, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General,¹⁴⁰ en lo que interesa establece:

¹³⁸ Resuelta el quince de junio de dos mil quince, por unanimidad de diez votos. La Ministra Luna Ramos no asistió a la sesión.

¹³⁹ **"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:

"...

"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:

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes."

¹⁴⁰ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

**"Título primero
"Disposiciones generales**

**"Capítulo I
"Disposiciones preliminares**

"Artículo 1.

"1. La presente ley 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, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

"...

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos; ..."

"Artículo 4.

"1. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"j) Partidos Políticos: Los partidos políticos nacionales y locales, y ..."

**"Título segundo
"De los partidos políticos**

**"Capítulo III
"De los derechos y obligaciones de los partidos políticos**

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"...

"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."

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

"...

"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."

"Título quinto

"Del financiamiento de los partidos políticos

"Capítulo I

"Del financiamiento público

"Artículo 50.

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

"Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por

ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del consejo general del instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El consejo general, a través de la unidad técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que, por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

"Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."

De lo anterior se desprende que ley general 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, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el financiamiento público, pues, los artículos 23 y 26 transcritos, precisan que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Federal, esa ley y demás leyes federales o locales aplicables.

Ahora bien, en relación con el tema del financiamiento público para gastos de campaña el aludido artículo 51, en el inciso b), del punto 1, establece que en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y cuando se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento

del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Como puede advertirse, la Ley General de Partidos Políticos no establece lineamiento alguno para el otorgamiento de financiamiento público para gastos de campaña en el supuesto previsto por el precepto impugnado, el cual regula el financiamiento para las campañas en las que únicamente deban renovarse los Ayuntamientos, por lo que sobre esta cuestión el legislador local podía válidamente legislar, pero sin exceder los montos previstos en la ley general para las elecciones de gobernador y diputados locales, ya que los montos previstos para esos casos constituyen el parámetro elegido por el legislador federal respecto al financiamiento público que deben recibir los partidos políticos para gastos de campaña, en la lógica de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce con la que, entre otras cosas, se buscó precisamente disminuir el costo de las campañas políticas, de manera que sobrepasar los montos que se fijaron para las campañas en las que deban elegirse gobernador y diputados locales, que es a las que se asignaron el máximo de recursos, sería legislar en contra de las bases previstas en la ley general.

En el caso, el precepto impugnado establece que para los gastos de campaña en elecciones en que se renueven solamente Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará un monto equivalente al veinte por ciento del financiamiento público adicional al ordinario, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Dicho monto se encuentra por debajo del parámetro máximo previsto en la ley general, que es del cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de las actividades ordinarias les corresponda a los partidos en el año de que se trate, además de que encuentra racionalidad en el diseño mismo del sistema adoptado por el legislador local, en el que los montos del financiamiento varían en función del número de elecciones que deban llevarse a cabo, de modo que cuando se elija gobernador, diputados locales y, de ser el caso, Ayuntamientos, el financiamiento será mayor que cuando se elijan únicamente diputados locales y, en su caso Ayuntamientos, previéndose un monto aun menor para el caso de que únicamente deban renovarse estos últimos, pues en tal supuesto los partidos sólo deberán sufragar los gastos correspondientes a un tipo de elección, mientras que en los otros casos, los montos son para cubrir las erogaciones de hasta tres tipos de elección simultáneamente.

Adicionalmente, este Pleno advierte que no existe disposición alguna de la Constitución, en virtud de la cual el financiamiento público para campañas

electorales deba atender a la cantidad de actividades necesarias para la obtención del voto. El principio constitucional que rige al financiamiento es el de equidad entre los partidos políticos, para lo cual la propia Norma Fundamental establece parámetros, pero sin que dicho principio pueda interpretarse en el sentido de que debe existir una determinada proporción entre el financiamiento que se otorga para los distintos tipos de elecciones.

Así, los conceptos de invalidez resultan infundados, por lo que se **reconoce la validez** del artículo 50, apartado B, fracción III, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VIGÉSIMO QUINTO.—Razonabilidad del requisito de buena fama pública para obtener el registro como candidato.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano en su quinto concepto de invalidez, Acción Nacional en el décimo tercero y de la Revolución Democrática en el quinto, impugnan los artículos 173, apartado A, fracción IV, apartado B, fracción XIII y párrafos segundo y tercero y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j) del Código Electoral de Veracruz que establecen como requisito para los candidatos a ocupar cargos de elección popular, que cuenten con buena fama pública; les imponen la obligación de acreditarlo sin especificar el medio de prueba idóneo, y establecen la posibilidad de que quien sostenga que algún candidato cuenta con mala fama pública exhiba testimonio notarial. Tales preceptos se impugnan por las siguientes razones:

- Trasgreden los artículos constitucionales 1o., pues no maximizan los derechos fundamentales; 13, dado que convierten al Instituto Electoral Local en un tribunal especial; 14, párrafo tercero, ya que imponen como penas el negar el registro o declarar la inelegibilidad de alguno de los candidatos; 16, párrafo primero, al introducir el requisito subjetivo de "buena fama pública" 20, apartado B, fracción I, al ignorar la presunción de inocencia; 22, párrafo primero, pues configura una pena inusitada; 35, fracción II, ya que coarta el derecho a ser votado; 41, fracción V, apartado A, párrafo primero; y, 116, fracción IV, inciso b), dado que vulnera los principios rectores en materia electoral.

- Las disposiciones impugnadas implican una regresión en la vida democrática, pues uno de los factores que define la participación política de un ciudadano dependerá de su "buena fama pública", por lo que se decidirá de forma subjetiva y discrecional quién pueda participar como candidato.

- Los preceptos impugnados vulneran el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el requisito que estable-

cen no obedece a ninguna de las restricciones permitidas por éste, que son de carácter limitativo.

- Violan el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución General, pues si bien los derechos políticos son derechos de ejercicio por lo que para acceder a ellos es necesario cumplir con requisitos previos, también es cierto que tales requisitos no deben resultar ser penas excesivas. Incluso, suponiendo que el propósito sea evitar que personas no honorables accedan a cargos de elección popular vulneran dicho artículo, debido a que materialmente la obligatoriedad que establece la disposición que se combate resulta una pena inusitada y desproporcionada y corre el riesgo de utilizarse como instrumento de censura por conveniencia política.

- El requisito obstaculiza el derecho a ser votado y viola el principio de progresividad. La limitante establecida en el precepto impugnado carece de un fin constitucionalmente legítimo, pues no se establece ni en la Constitución General ni la Local, ni se advierte que sirva para alcanzar un objetivo especial, sino por el contrario entorpece el ejercicio del derecho a ser votado. La medida tampoco es idónea, pues la mejor forma de asegurarse que quienes tengan buena fama ocupen los cargos públicos es mediante el voto, por lo que no es necesario exigir mayores requisitos en la ley de los contenidos en la Constitución General y en la Local. Asimismo, lo pretendido por el legislador local es irracional y desproporcional.

- Las disposiciones impugnadas vulneran el artículo 14 constitucional y el principio de certeza en materia electoral, al introducir para el perfeccionamiento de la documental pública una diligencia para mejor proveer, consistente en un reconocimiento de documento que resulta ilegal, dado que la prueba de reconocimiento de documentos es apta para perfeccionar una documental privada y no públicos.

- El requisito viola los principios de certeza y objetividad en materia electoral, pues obliga acreditarlo sin precisar la forma de hacerlo. Además, es un elemento del derecho a la honra y no un requisito o impedimento para ser elegible.

- Los requisitos de elegibilidad son de aplicación estricta, de ahí que exigir probar la buena fama pública resulta excesivo y desproporcional.

- Las leyes locales no pueden aumentar los requisitos establecidos en la Constitución Local. Así como el hecho de negar la buena fama pública por

medio de testimonio rendido ante fedatario público, ya que, por las condiciones de pobreza que imperan en el Estado cualquier persona a cambio de obtener una gratificación económica puede fungir como testigo de un hecho de tal naturaleza, lo cual es contrario a derecho.

- De igual forma, los artículos controvertidos violan el artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución General, el cual establece el principio *pro homine*.

- El requisito no es razonable al pretender que se acredite una presunción y restringir el derecho a ser votado con un elemento de carácter subjetivo.

Los preceptos cuya invalidez se solicita, indican lo siguiente:

"Artículo 173. El presente capítulo es aplicable al registro de candidatos por partidos políticos o coaliciones. El registro de candidaturas independientes se registrará por lo establecido en título (sic) correspondiente de este código.

"A. Para ser candidato se requiere:

"...

"IV. Contar con buena fama pública.

"B. Postulación es la solicitud de registro de candidatos o fórmula de candidatos sostenida por un partido político o coalición registrados, que deberá contener:

"...

"XIII. Acreditar que el candidato, o fórmula de candidatos, cuentan con buena fama pública.

"Para efectos de este código, se entenderá por buena fama, la reputación proba del postulante a candidato o fórmula de candidatos; es decir la favorable estimación que se han formado los habitantes donde se verificará la elección para la cual pretenda postularse, generando un correcto prestigio público o un estado de opinión sobre determinados hechos que lo consideran un buen ciudadano.

"Aquel que ataque la buena fama de algún postulante, deberá acompañar declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público, junto con los demás elementos de juicio necesarios para hacer convicción

ante la autoridad electoral, sobre la elegibilidad del contendiente. La autoridad electoral podrá citar a los declarantes si lo estiman necesario, para que bajo protesta de decir verdad ratifiquen su dicho. ..."

"Artículo 278. Los aspirantes con derecho a solicitar su registro como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

" ...

"II. La solicitud de registro deberá contener:

" ...

"j) Acreditar que cuenta con buena fama pública.

"Para efectos de este código, se entenderá por buena fama, la reputación proba del postulante; es decir la favorable estimación que se han formado los habitantes donde se verificará la elección para la cual pretenda postularse, generando un correcto prestigio público o un estado de opinión sobre determinados hechos que lo consideran un buen ciudadano.

"Aquel que ataque la buena fama de algún postulante, deberá acompañar declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público, junto con los demás elementos de juicio necesarios para hacer convicción ante la autoridad electoral, sobre la elegibilidad del contendiente. La autoridad electoral podrá citar a los declarantes si lo estiman necesario, para que bajo protesta de decir verdad ratifiquen su dicho.

"Los derechos ciudadanos suspendidos, serán rehabilitados una vez que se haya cumplimentado la pena que dio origen a la suspensión."

Los preceptos impugnados establecen como requisito para ser candidato por partidos políticos o coaliciones, así como candidato independiente, contar con buena fama pública, lo que se debe acreditar en la postulación o solicitud de registro, según corresponda. La buena fama pública se define como la reputación proba del postulante a candidato o fórmula de candidatos, es decir, la favorable estimación que se han formado los habitantes donde se verificará la elección para la cual pretenda postularse, generando un correcto prestigio público o un estado de opinión sobre determinados hechos que lo consideran un buen ciudadano. De igual modo, los preceptos impugnados prevén la posibilidad de que dicho requisito pueda ser controvertido por cualquier persona, acompañando declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público, junto con los demás elementos de juicio necesarios

para hacer convicción ante la autoridad electoral sobre la elegibilidad del contendiente, quienes podrán ser citados a ratificar su dicho bajo protesta de decir verdad.

En la medida en que los preceptos impugnados regulan las condiciones de elegibilidad de los ciudadanos, su análisis debe hacerse desde la perspectiva del derecho a ser votado, previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴¹ 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹⁴² y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴³

Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

¹⁴¹ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

"...

"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."

¹⁴² **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."

¹⁴³ **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 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."

Como cualquier derecho humano, los derechos de participación democrática no son absolutos, por lo que pueden sujetarse a limitaciones a través del establecimiento de requisitos para su ejercicio, siempre y cuando se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

A este respecto, el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley puede reglamentar estos derechos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal, lo cual fue objeto de interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs. México* (2008) en los siguientes términos:

"155. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la 'edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal'. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único –a la luz de la convención en su conjunto y de sus principios esenciales– evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. **Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.**"

Por tanto, el requisito consistente en acreditar que el candidato cuenta con buena fama pública y los términos en que dicho requisito está regulado debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente

vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.¹⁴⁴

Por cuanto hace a la **finalidad constitucionalmente imperiosa**, del proceso legislativo que dio origen al Código Electoral para el Estado de Veracruz, se advierte que ni en el dictamen ni durante su discusión, se expresaron las razones para el establecimiento de dicho requisito. No obstante, al menos analíticamente puede considerarse que el requisito de contar con buena fama pública, puede estar relacionado con el concepto de "modo honesto de vivir" que el artículo 34, fracción II, de la Constitución establece como requisito para tener la calidad de ciudadano y, en tal sentido, orientarse a asegurar que quienes participen en las contiendas electorales sean personas probas y honorables. Lo anterior, constituye una finalidad válida e imperativa en una sociedad democrática y la propia Norma Fundamental en varias ocasiones se refiere a las características de probidad, honorabilidad y honradez como deseables en quienes ejercen funciones públicas.

Sin embargo, la manera en que está diseñada la medida dista mucho de estar **estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa**, por varios motivos. En primer lugar, el concepto de buena fama está construido a partir de elementos del todo ajenos a la calidad de las personas. La buena fama se define en el código electoral en función de criterios como la "reputación", la "favorable estimación", el "correcto prestigio" y el "estado de opinión", que tengan los habitantes del lugar donde se verificará la elección, todos lo cuales son aspectos subjetivos que no necesariamente definen cualidades propias del candidato sino a la opinión que de él tenga la comunidad, la cual puede estar basada en cuestiones ajenas a su honorabilidad.

Además, la ley local exige que el cumplimiento del requisito sea acreditado por el postulante o solicitante del registro, lo que les impone a quienes pretendan ser registrados como candidatos o a sus partidos o coaliciones, la carga de demostrar que las personas a quienes solicitaran el voto tienen un concepto favorable de ellos.

La norma no provee los criterios para "acreditar" el requisito de buena fama, pero sí establece un procedimiento para atacarla mediante "declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público", con lo cual entramos

¹⁴⁴ Véase la tesis de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO Estricto."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, tesis 1a. Cl/2013 (10a.), página 958.

en un terreno de grave indeterminación normativa, al no establecerse ningún elemento objetivo para el acreditamiento del requisito. Los elementos que la ley exige acreditar son subjetivos –la opinión que los habitantes tengan del candidato– y los medios para controvertirlo también lo son –las declaraciones de personas de reconocida probidad, esto es, de personas respecto de quienes otras personas tengan una opinión favorable– de manera que se abre la puerta a un debate sobre la honorabilidad de los aspirantes a candidatos, que debiera darse en la etapa de las campañas, con lo que se deja en manos de la autoridad la posibilidad de negar el registro con base en meros dichos y por razones ajenas a su probidad.

Nada en este diseño tiene una conexión lógica con la finalidad legítima de contar con candidatos probos y honestos, no se establece ningún criterio objetivo con base en el cual la autoridad deba tomar la decisión sobre el registro, lo que deja en sus manos negar la posibilidad de contender a cualquier ciudadano que a su juicio no goce de la reputación, estimación y prestigio que la ley señala.

En este sentido, el requisito de buena fama previsto en la legislación local constituye una restricción ilegítima, al derecho constitucional a ser votado al tratarse de un requisito irrazonable, por lo que los argumentos formulados por los promoventes en ese sentido resultan **fundados** y hacen innecesario el estudio de los restantes.

Así, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 173, apartado A, fracción IV, apartado B, fracción XIII y párrafos segundo y tercero y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), del Código Número 577 Electoral de Veracruz.

VIGÉSIMO SEXTO.—Requisitos para el registro de candidaturas independientes.

Movimiento Ciudadano en su séptimo concepto de invalidez impugna los artículos 267, cuarto párrafo, fracciones I y II, y 269 del Código Electoral de Veracruz, por considerar que vulneran el derecho a ser votado de los candidatos independientes, pues establecen requisitos excesivos para obtener dicha candidatura: por un lado, deben obtener la cédula de respaldo de cuando menos el 3% de la lista nominal de electores, cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo establece el 1%; y por otro, reducen el plazo para obtener dichas cédulas a treinta días, mientras que la ley general prevé un plazo de sesenta días; lo cual se traduce en una reglamentación que no cumple con los principios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad.

El Congreso Local no tuteló la libertad política de ser votado a toda persona que aspire a ocupar un cargo de elección popular prevista en los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además vulneró a los candidatos independientes el derecho a la igualdad de derechos y oportunidades, la dignidad, la interpretación pro persona, el derecho al mínimo vital y las obligaciones generales de las autoridades de tutela de los derechos humanos previstas en el artículo 1o. constitucional.

De igual manera, el Partido de la Revolución Democrática en el apartado a) de su sexto concepto de invalidez combate el artículo 269 del Código Electoral para Estado de Veracruz por estimar que viola los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución General, en relación con los artículos 1o., 2o., 16, 23, numeral 1, inciso b) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues considera que restringe el derecho de los candidatos independientes a ser votados en condiciones de igualdad, al exigir el 3% de la lista nominal de apoyo ciudadano para su registro, que es una cantidad desproporcional.

Además, para el registro de los candidatos independientes a gobernador, diputados de mayoría relativa y Ayuntamientos se les exige comprobar una representatividad mayor a la requerida por un partido para que mantenga su registro y sus prerrogativas o, incluso, para la formación de un partido político local. También, hay una diferencia respecto de la legislación federal para el caso de la candidatura independiente a presidente de la República, que sólo requiere el 1% de la lista nominal de electores y el 2% para senadores y diputados federales por mayoría relativa.

Los preceptos impugnados establecen:

"Artículo 267. ...

"Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, se sujetarán a los siguientes plazos, según la elección que corresponda:

"I. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de gobernador, contarán con sesenta días; y

"II. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de diputado local, presidente municipal o síndico, contarán con treinta días. ..."

"Artículo 269. Para la candidatura de gobernador, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de todos los distritos electorales, que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

"Para las fórmulas de diputados locales de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores del distrito correspondiente, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de la totalidad de los Municipios que integran el distrito y que sumen como mínimo el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

"Para la fórmula de presidente y síndico, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores correspondiente al Municipio en cuestión, con corte al treinta y uno 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 dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores del Municipio."

Los citados preceptos establecen los plazos para la realización de actos tendientes a la obtención del apoyo ciudadano para efectos del registro como candidato independiente, así como la cantidad de cédulas de respaldo que deberán obtenerse, fijada en términos de porcentaje de la lista nominal de electores de las demarcaciones respectivas.

En sesión de nueve de noviembre de dos mil quince, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de reconocer la validez del artículo 267, cuarto párrafo, fracciones I y II, ya que el diseño establecido en la legislación estatal resulta idóneo y razonable para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebollo, Medina Mora I, y presidente Aguilar Morales se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra, resultando un empate de cuatro votos.

En el mismo sentido, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de reconocer la validez del artículo 269 dado que las Legislaturas

Locales cuentan con libertad de configuración respecto al registro de candidaturas independientes. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra, resultando una mayoría de cinco votos por la invalidez del precepto.

Por ende, al no obtenerse en ninguno de los casos una mayoría calificada, de acuerdo con 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, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.—Límite al financiamiento privado para candidatos independientes.

El Partido de la Revolución Democrática en su sexto concepto de invalidez impugna el artículo 293 del Código Electoral de Veracruz, pues considera que viola el derecho a ser votado de los candidatos independientes y el principio de equidad, al establecer que las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes no podrán rebasar el 10% del tope de gastos para la elección de que se trate, límite distinto al de los partidos políticos.

El referido precepto establece:

"Artículo 293. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el diez por ciento del tope de gastos para la elección de que se trate."

El artículo impugnado limita el financiamiento privado al diez por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate, lo cual el partido promovente considera inequitativo en comparación con el financiamiento público y privado que pueden recibir los partidos políticos.

El precepto legal que regula el financiamiento privado de los partidos políticos es el siguiente:

"Artículo 55. El financiamiento que no provenga del erario público se sujetará a lo siguiente:

"A. Modalidades:

"I. Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;

"II. Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas; y

"III. Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

"B. Límites anuales del financiamiento privado:

"I. Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;

"II. Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección de diputados inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

"III. Cada partido político, a través del órgano competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas; y

"IV. Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección de diputados inmediata anterior.

"Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen

deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el reglamento.

"Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma, se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago, conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

"El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

"Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación."

Como puede verse, la regulación es muy diversa tratándose de candidatos independientes y partidos políticos, pues en el primer caso el límite al financiamiento privado está determinado en función de un porcentaje del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate, mientras que para los partidos políticos se trata de **límites anuales**, diferenciados según se trate de financiamiento proveniente de militantes, candidatos o simpatizantes.

A este respecto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014;¹⁴⁵ 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014,¹⁴⁶ así como 56/2014 y su acumulada 60/2014,¹⁴⁷ este Pleno ha sostenido reiteradamente que los argumentos que plantean violaciones al principio de equidad o de igualdad por el trato diferenciado que las legislaciones electorales dan a los candidatos independientes frente a los partidos políticos o coaliciones, en realidad parten de un ejercicio de comparación entre sujetos desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes

¹⁴⁵ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil catorce, aprobada por unanimidad de diez votos respecto al tema. El Ministro Valls Hernández no estuvo presente.

¹⁴⁶ Fallada el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, aprobada por unanimidad de nueve votos respecto al tema. Los Ministros Silva Meza y Valls Hernández no estuvieron presentes.

¹⁴⁷ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce, aprobada por mayoría de nueve votos respecto del considerando en que se trata el tema. El Ministro Franco González Salas votó en contra y el Ministro Valls Hernández no estuvo presente.

están en una situación distinta, de tal forma que no se puede exigir que la legislación trate igual a sujetos de derecho que, por su propia naturaleza son diferentes, pues como ya se dijo en el considerando anterior, las candidaturas independientes constituyen formas diferentes de promoción política que justifican el trato diferenciado también para efectos de su financiamiento, por lo que la circunstancia de que se prevean límites diversos respecto del financiamiento privado que pueden recibir no implica un trato desigual frente a sujetos equivalentes.

Por tanto, el concepto de invalidez resulta **infundado**, por lo que debe **reconocerse la validez** del artículo 293 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VIGÉSIMO OCTAVO.—Acceso de los candidatos independientes a la propaganda en medios de comunicación distintos a la radio y televisión.

El Partido Acción Nacional en su décimo cuarto concepto de invalidez considera que los artículos 48 y 287, fracciones II y V, del Código Electoral de Veracruz violan el artículo 41, fracción III, de la Constitución General, pues establecen medidas nugatorias de prerrogativas para candidatos independientes, que los colocan en condiciones de desigualdad con respecto a candidatos propuestos por partidos políticos.

De conformidad con el artículo 48 del Código Electoral, el Instituto Electoral Veracruzano debe salvaguardar la equidad de la contienda informando a los partidos políticos sobre las modalidades y tarifas de medios de comunicación distintos a la radio y la televisión para la promoción de sus candidatos; sin embargo, el derecho de contratar estos servicios es exclusivo de partidos políticos y coaliciones. En este sentido, la disposición impugnada niega a los candidatos independientes la posibilidad de contratar espacios orientados a la promoción del voto, lo cual no garantiza condiciones de equidad dentro del proceso electoral.

De igual manera, el artículo 287, fracciones II y V, del Código Electoral de Veracruz niega a los candidatos independientes el derecho de acceso a espacios en medios distintos a la radio y a la televisión, dándoles solamente el de replicar y aclarar la información que generan los medios de comunicación cuando consideren que deforma su imagen o se fundan hechos falsos o sin sustento alguno.

Los artículos señalados contienen la facultad exclusiva de contratación de medios distintos a la radio y la televisión para partidos políticos o coalicio-

nes, lo cual vulnera lo dispuesto en el artículo 41, base III, de la Constitución General que mandata que en la ley se deben establecer prerrogativas para las campañas electorales, por lo que se pone en riesgo la equidad en la contienda y limita el derecho a ser votado y acceder a cargos públicos. En este sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Castañeda Gutman vs. México y Yatama vs. Nicaragua.

Los preceptos impugnados indican:

"Artículo 48. El Instituto Electoral Veracruzano informará oportunamente y en condiciones de equidad, a todos los partidos políticos, las diferentes modalidades y tarifas publicitarias de los servicios ofrecidos por las empresas de los medios de comunicación distintos a la radio y la televisión. Durante el proceso electoral, la contratación de los espacios orientados a la promoción del voto a favor de los candidatos a cargos de elección popular, exclusivamente se realizará por los partidos políticos o coaliciones con los medios de comunicación que hubieran efectuado el registro previsto en este artículo y los contratos se celebrarán con la participación de las direcciones ejecutivas de **la Unidad de Fiscalización y** de Prerrogativas y Partidos Políticos, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el objeto de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo.

"La contratación por parte de una organización política de mensajes en contravención a lo dispuesto en el párrafo precedente se considerará como infracción a las obligaciones impuestas a dichas organizaciones.

"Los medios de comunicación que realicen contratos publicitarios con los partidos políticos o coaliciones estarán obligados a proporcionar oportunamente al instituto la información que éste les requiera, con motivo de la fiscalización de los recursos."

"Artículo 287. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

"...

III. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;

"...

"V. Replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación, cuando consideren que se deforma su imagen o que se difundan hechos falsos o sin sustento alguno."

Respecto del artículo 48, este Pleno declaró en este fallo la invalidez de la porción normativa que prevé la intervención de la unidad de fiscalización en la contratación de propaganda en medios distintos a la radio y la televisión. Ahora el propio artículo se combate conjuntamente con el 287, fracciones II y V, pues a juicio del partido promovente, de ambos deriva que las candidaturas independientes no tienen acceso a dicha propaganda, lo que resulta contrario al principio de equidad.

Tales argumentos son infundados, en tanto no es correcta la premisa de que los candidatos independientes no tienen acceso a la propaganda en medios distintos a la radio y la televisión.

Expresamente el Código Electoral de Veracruz prevé lo siguiente:

"Libro quinto
"De las candidaturas independientes

"Título único
"De las candidaturas independientes

"Capítulo I
"Disposiciones generales

"**Artículo 256.** Las disposiciones contenidas en este capítulo, tienen por objeto regular las candidaturas independientes para gobernador, diputados de mayoría relativa, presidentes municipales y síndicos, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 258.** Son aplicables, en todo lo que no contravenga las disposiciones de este capítulo, las disposiciones conducentes de este código, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y las demás leyes aplicables."

"**Artículo 287.** Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

"...

"IV. Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos de este código."

Como puede advertirse el propio código electoral prevé la aplicación de sus normas generales a las candidaturas independientes, en lo que no se oponga a su regulación específica. Dicha regulación específica no aborda lo relativo a la propaganda en medios distintos a la radio y televisión sino que, por el contrario, se prevé que la difusión de propaganda se harán "en los términos de este código", esto es, en términos de las reglas aplicables a los partidos políticos.

En estas condiciones, es claro que lo previsto en los artículos 47, 48 y 49 del Código Electoral de Veracruz,¹⁴⁸ en los que se regula la propaganda en medios distintos a la radio y la televisión es aplicable a las candidaturas inde-

¹⁴⁸ **Artículo 47.** El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano creará, con carácter temporal para cada proceso electoral, la Comisión de Medios de Comunicación, integrada por dos consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos, así como por el titular de la unidad de fiscalización, y el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que tendrá a su cargo verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos siguientes.

"Los medios de comunicación distintos a la radio y a la televisión deberán registrar ante el consejo general del instituto:

"I. Un catálogo de tarifas por unidad y por paquete de espacio para propaganda electoral, relacionada con los cargos de elección popular, incluyendo las promociones y el costo por publicidad, según sea el caso, que tengan a disposición de los partidos políticos para su contratación;

"II. La garantía de que las tarifas publicitarias que se cobren a los partidos políticos serán iguales para todos ellos y que no serán superiores a las de la publicidad comercial, e iguales para todos los partidos políticos; y

"III. El compromiso de no obsequiar espacios a algún partido, coalición o candidatos, salvo que opere para todos en la misma proporción."

Artículo 48. El Instituto Electoral Veracruzano informará oportunamente y en condiciones de equidad, a todos los partidos políticos, las diferentes modalidades y tarifas publicitarias de los servicios ofrecidos por las empresas de los medios de comunicación distintos a la radio y la televisión. Durante el proceso electoral, la contratación de los espacios orientados a la promoción del voto a favor de los candidatos a cargos de elección popular, exclusivamente se realizará por los partidos políticos o coaliciones con los medios de comunicación que hubieran efectuado el registro previsto en este artículo y los contratos se celebrarán con la participación de las direcciones ejecutivas de la Unidad de Fiscalización y de Prerrogativas y Partidos Políticos, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el objeto de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo.

"La contratación por parte de una organización política de mensajes en contravención a lo dispuesto en el párrafo precedente se considerará como infracción a las obligaciones impuestas a dichas organizaciones.

"Los medios de comunicación que realicen contratos publicitarios con los partidos políticos o coaliciones estarán obligados a proporcionar oportunamente al instituto la información que éste les requiera, con motivo de la fiscalización de los recursos."

pendientes, por lo que no es cierto que éstas carezcan de dicha prerrogativa en condiciones de equidad con los candidatos de partidos políticos y coaliciones.

En estas condiciones, debe **reconocerse la validez** de los artículos 48 –con excepción de las porciones normativas que indican "de la unidad de fiscalización" y "en sus respectivos ámbitos de competencia"– así como 287, fracción V, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En sesión de diez de noviembre de dos mil quince, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de declarar la invalidez del artículo 287, fracción II, al regular respecto a una competencia exclusivamente federal consistente en el acceso a tiempos de radio y televisión. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra, dando una mayoría de seis votos.

Por ende, al no obtenerse en ninguno de los casos una mayoría calificada, de acuerdo con 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, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

VIGÉSIMO NOVENO.—**Regiduría única.**

Morena en su primer concepto de invalidez sostiene que los artículos 16, párrafos primero, séptimo y último, 238 y 262 del Código Electoral de Vera-

Artículo 49. El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano instrumentará un programa de monitoreo de los medios de comunicación impresos y de los electrónicos distintos a la radio y la televisión, así como de espectaculares, bardas, unidades de servicios públicos y cualquier otro medio apto para difundir mensajes electorales de estas características, de acuerdo al muestreo que se realice al efecto, a fin de verificar el cumplimiento de las normas aplicables a las precampañas y campañas de los partidos políticos o coaliciones participantes en el proceso electoral.

"El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano establecerá, en el mes de noviembre el año previo al de la elección, los lineamientos bajo los cuales funcionará el programa de monitoreo, con la supervisión de la Comisión que para tal efecto se integre.

"Los trabajos de monitoreo darán inicio el primer domingo del mes de enero del año de la elección y concluirán el día de la jornada electoral. Los resultados serán presentados los días lunes de cada semana ante la Secretaría Ejecutiva, la que dará cuenta al Consejo General en la sesión inmediata, para su conocimiento y amplia difusión.

"El monitoreo se orientará a verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este capítulo y el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña."

cruz violan los artículos 1o., 4o., 35, fracciones I y II, 39, 41, 115, bases I y VIII, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1, 2, 23, numeral 1, inciso b) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no cumplir los principios de representación proporcional y de paridad de género en la integración de los Cabildos, al asignar una sola regiduría en los Municipios de menos de 40,000 habitantes y excluir a los candidatos independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcionalidad.

La figura de la regiduría única desconoce el principio de representación proporcional, además de que es anacrónico al actualizar el artículo 21, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre que establece que el número de ediles de un Ayuntamiento será de tres (un presidente municipal, un síndico y un regidor) para los Municipios de hasta 40,000 habitantes, no obstante que, el artículo 18 de dicho ordenamiento prevé que el Ayuntamiento se integra por el presidente municipal, el síndico y los regidores. La situación anterior, a juicio del partido promovente se asemeja a la figura de las diputaciones de partido.

Además, el artículo 16, último párrafo, al prever que en los Ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género y que cuando el número de ediles sea impar podrá un género superar por una sola postulación al otro, transgrede el principio de paridad de género y de representación proporcional, bajo el amparo de la ley orgánica que regula la integración de los Cabildos con regiduría única.

De igual forma, es inconstitucional el párrafo primero del artículo 16, al señalar que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso, ya que el artículo 115, base I, constitucional establece que el número de los regidores y síndicos lo determinará la ley y no el Congreso.

Por otra parte, el artículo 238, al establecer que en los Ayuntamientos constituidos por tres ediles, la regiduría única será asignada al partido minoritario que obtenga el 15% de la votación municipal emitida en el Municipio de que se trate, transgrede el principio de representación proporcional, por lo que, los partidos de oposición que cuenten con más del 50% de la votación sólo obtendrán una regiduría y al partido minoritario se le asignará una regiduría, lo que mantiene la regiduría de partido.

Finalmente, el Congreso Local incumple lo dispuesto en el artículo 115, bases I y VIII, de la Constitución General, pues omite garantizar el principio de

representación proporcional y paridad de género en la integración de los Cabildos, lo cual afecta los principios de autenticidad de las elecciones, voto igual e igualdad entre géneros, asimismo, incumple con la obligación de adoptar las medidas legislativas necesarias para dar plena efectividad de los derechos y libertades reconocidos en la convención.

Los preceptos impugnados establecen:

"Artículo 16. Los Municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política del Estado. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico **y los regidores que determine el Congreso.**

"La elección de Ayuntamientos se realizará cada cuatro años.

"En la elección de los Ayuntamientos, los candidatos del partido o coalición, o en su caso, los independientes que alcancen el mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuviere la mayor votación y de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señala éste código.

"Los partidos políticos o coaliciones, deberán postular del total de los Municipios del Estado, el cincuenta por ciento de candidatos a presidentes municipales de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento del género distinto.

"Por cada edil propietario se elegirá a un suplente del mismo género. Tratándose de regidores electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se sujetarán al orden de asignación de los candidatos en las listas registradas ante el órgano electoral correspondiente.

"Los partidos políticos, incluidos los coaligados, que postulen candidatos a ediles propietarios no deberán exceder, en cada Municipio, del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

"Los partidos políticos o coaliciones, deberán registrar sus planillas de candidatos de presidente y síndico, propietarios y suplentes, aplicando la paridad y alternancia de género, es decir, las fórmulas de presidente y síndico, se conformarán por géneros distintos, continuando la alternancia en la integración de las fórmulas de regidores hasta concluir la planilla respectiva.

"En los Ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género. Cuándo el número de ediles sea impar, podrá un género superar por una sola postulación al otro."

"Artículo 238. Tendrán posibilidad de participar en la asignación de regidurías los partidos que hayan registrado fórmulas de candidatos para la elección correspondiente, alcanzando al menos el tres por ciento de la votación total emitida en la misma.

"Los lineamientos para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional serán los siguientes:

"I. En el caso de Ayuntamientos constituidos por tres ediles:

"a) La regiduría única será asignada al partido minoritario que, en su caso, obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación municipal emitida en el Municipio de que se trate, entendiéndose la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento, los de los candidatos no registrados, los votos nulos y los votos de los candidatos independientes; la regiduría será asignada al partido que tenga la mayor votación de los minoritarios; y

"b) De no cumplirse con la hipótesis señalada en el inciso anterior, la regiduría única del Ayuntamiento de que se trate será asignada al partido que haya obtenido la mayoría relativa; y

"II. En el caso de los Ayuntamientos constituidos por más de tres ediles, se asignará la totalidad de las regidurías conforme al siguiente procedimiento:

"a) Se determinará la votación efectiva en la elección municipal correspondiente;

"b) Se determinará el cociente natural, dividiendo la votación efectiva entre el número de regidurías a repartir;

"c) Se asignarán a cada partido, empezando por el que hubiera obtenido la mayoría y continuando en orden decreciente, tantas regidurías como número de veces esté contenido el cociente natural en su votación. Estos votos se considerarán utilizados y se restarán de su votación, quedándole sólo su resto de votos no utilizados;

"d) Si quedaran regidurías por repartir, se asignarán una a cada partido, en el orden decreciente de los restos de votos no utilizados, en términos del inciso anterior; y

"e) Si después de la asignación mediante los sistemas de cociente natural y resto mayor quedaren regidurías por repartir, éstas se asignarán al partido que obtuvo la mayor cantidad de votos en la elección."

"Artículo 262. Para los efectos de la integración del Congreso del Estado y Ayuntamientos, los candidatos independientes deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente del mismo género.

"La postulación de presidente municipal y síndico deberá garantizar en su fórmula la paridad de género."

Los argumentos que se hacen valer en contra de dichos preceptos se centran en: 1) Es al Congreso y no a la ley a quien se deja determinar el número de regidurías; 2) No se otorgan regidurías de representación proporcional a los candidatos independientes; 3) Existe una antinomia entre los artículos 18 y 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz; 4) La regiduría única no respeta el principio de representación proporcional; y, 5) La regiduría única no observa el principio de paridad.

Para dar respuesta a esos planteamientos debe atenderse a lo que la ley orgánica municipal prevé en torno a la figura de la regiduría única:

"Artículo 18. El Ayuntamiento se integrará por los siguientes ediles:

"I. El presidente municipal;

"II. El síndico, y

"III. Los regidores."

"Artículo 21. El número de ediles de un Ayuntamiento será de:

"I. Tres para los Municipios de hasta 40 000 habitantes;

"II. Cinco, para los Municipios de más de 40 000 y hasta 70 000 habitantes;

"III. Siete, para los Municipios de más de 70 000 y hasta 125 000 habitantes;

"IV. Nueve, para los Municipios de más de 125 000 y hasta 250 000 habitantes;

"V. Trece, para los Municipios de más de 250 000 y hasta 400 000 habitantes; y

"VI. Hasta quince, para los Municipios cuya población exceda de 400 000 habitantes y su capacidad económica lo permita."

En primer lugar, debe decirse que los argumentos relativos a la antinomia entre dichos preceptos son infundados; la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado Veracruz no constituye la norma impugnada en la presente acción, ni de su contenido se advierte que exista alguna contradicción que afecte la certeza de la regulación sobre regiduría única contenida en el Código Electoral para Estado de Veracruz. Es claro que en esa entidad federativa los Municipios de menos de cuarenta mil habitantes cuentan con Ayuntamientos conformados por tres ediles de los cuales el regidor es asignado al partido minoritario que haya obtenido al menos el quince por ciento de la votación emitida en el Municipio y que en tales casos no opera el principio de paridad, en el entendido de que la postulación para presidente municipal y síndico sí debe respetar ese principio.

También son infundados los argumentos relativos a que no es el Congreso sino la ley la que debe determinar el número de regidores. El primer párrafo del artículo 16 del Código Electoral para Estado de Veracruz únicamente reproduce el artículo de la Constitución Local en el sentido de que el Congreso establecerá el número de regidores, lo que, por supuesto debe hacer a través de una ley. En el caso, es el artículo 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz el que establece el número de regidores en cada Ayuntamiento, dependiendo del número de habitantes del Municipio de que se trate.

Finalmente, también son infundados los argumentos relativos a que los preceptos impugnados son inconstitucionales al no prever el otorgamiento de regidurías de representación proporcional a los candidatos independientes. Este Pleno ya se ha pronunciado en el sentido de que sobre este particular existe libertad de configuración para las entidades federativas, las cuales no están obligadas a hacer participar a las candidaturas independientes en sus sistemas de representación proporcional.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012,¹⁴⁹ se sostuvo que la razón de existencia del principio de representación proporcional es garantizar la representación de los partidos políticos minoritarios en ciertos órganos de gobierno (como el Congreso Federal, las Legislaturas de los Estados o el Ayuntamiento), cuyos candidatos representan la ideología del instituto político al que pertenecen y con el cual se identifican, mientras que el acceso a los cargos de elección popular de los candidatos ciudadanos o independientes, opera de manera distinta, precisamente por la diferencia existente entre el ciudadano afiliado y respaldado por la organización política a la que pertenece, cuyo acceso a la contienda electoral es a través de la postulación del partido, mientras que el ciudadano común participa directamente en un proceso electoral desprovisto de ese impulso que le brinda la pertenencia a un partido político y que en tal sentido, la posibilidad de que los candidatos independientes sólo puedan acceder a un cargo de elección a través del principio de mayoría relativa, resulta acorde con la libertad de configuración legislativa que asiste al órgano legislativo estatal en esta materia.

Ahora bien, por cuanto hace a la violación que se plantea al principio de representación proporcional en el ámbito municipal, debe tenerse presente el criterio reiterado de esta Suprema Corte, en el sentido que la representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos está ordenada en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución General, con el fin de garantizar 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. En efecto, las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral para efectos de las elecciones de Ayuntamientos, para lo cual cuentan con una amplia libertad de configuración, sin que ello implique libertad absoluta para establecer barreras legales al mismo.

En este sentido, las Legislaturas Locales deben atender al sistema integral previsto en la Constitución General y a su finalidad, así como a sus condiciones particulares para establecer cuál es un porcentaje adecuado para que las organizaciones políticas con una representación minoritaria puedan participar en la vida política, siempre y cuando éste no haga nugatorio el acceso a partidos que reflejen una verdadera representatividad en su porcentaje de votación. Así, en cada caso concreto, corresponderá a la Suprema Corte determinar la validez del porcentaje establecido mediante un juicio de razonabili-

¹⁴⁹ Fallada el catorce de marzo de dos mil trece, por unanimidad de once votos en este tema.

dad, para lo cual debe verificar que el diseño adoptado no haga marginal e irrelevante el principio de representación proporcional en la conformación de los Ayuntamientos.

Dicho en otras palabras, si la norma local prevé un extremo irrazonable que haga que el principio de representación proporcional pierda su funcionalidad, entonces estaremos ante una violación constitucional, ya que nos encontraremos ante un mecanismo de asignación porcentual de ediles que desnaturalizaría la razón de ser del sistema de representación en su conjunto como está configurado en las fracciones I y VIII del artículo 115 constitucional.

Pues bien, dicho estándar no se supera en el caso que nos ocupa. El artículo 238, fracción I, incisos a) y b), impugnados, prevé que la regiduría única será asignada al partido minoritario que, en su caso, obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación municipal emitida en el Municipio de que se trate, debiéndose asignar al partido que tenga la mayor votación de los minoritarios; y que de no cumplirse con la hipótesis señalada en el inciso anterior, la regiduría única del Ayuntamiento de que se trate será asignada al partido que haya obtenido la mayoría relativa.

Esto es, que si uno o más partidos obtiene el tres por ciento de votos que le dan derecho a la obtención de regidurías por el principio de representación proporcional, pero ninguno obtiene el quince por ciento de la votación municipal emitida tratándose de Ayuntamientos integrados por tres ediles, la regiduría se asignará al partido que obtuvo la mayoría relativa para los cargos de presidente y síndico, de manera que ninguno de los partidos con una representatividad mínima de entre 3% y 14.9% tendrán acceso a la conformación del Ayuntamiento, lo que constituye una barrera de acceso excesivamente elevada, en tanto propicia no sólo que la regiduría de representación proporcional pueda resultar irrelevante, sino que en un gran número de casos (siempre que el partido minoritario con mayor número de votos no obtenga el 15% de la votación municipal) los Ayuntamientos se conformen sin ediles electos por el principio de representación proporcional, puesto que los tres que lo conforman pertenecerán al partido que obtuvo la mayoría relativa.

Este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014,¹⁵⁰ invalidó el artículo 270, fracción II,

¹⁵⁰ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos en este tema. El Ministro Valls Hernández no estuvo presente.

de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León,¹⁵¹ el cual preveía que las regidurías de representación proporcional se asignarían al partido minoritario que hubiere tenido por lo menos el diez por ciento de los votos emitidos en el Municipio, lo cual se consideró excesivo y, por ende, inconstitucional, pues a pesar de obtener un porcentaje mínimo que sería suficiente para la asignación de diputados locales o para conservar su registro, no se les podría asignar un regidor por no cumplir con el parámetro del diez por ciento.

Por tanto, un porcentaje del quince por ciento para obtener la regiduría única por el principio de representación proporcional, aunado a la amplia posibilidad que ello conlleva de que los partidos con una mínima representación no puedan acceder a la conformación del Ayuntamiento y, que en consecuencia, éste se integre por tres ediles del mismo partido, son contrarios al artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, **debe declararse la invalidez** del artículo 238, fracción I, inciso a), en la porción normativa que indica: *"que, en su caso, obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación municipal emitida en el Municipio de que se trate, entendiéndose la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento, los de los candidatos no registrados, los votos nulos y los votos de los candidatos independientes; la regiduría será asignada al partido"*, así como del inciso b).

Con motivo de lo anterior, el inciso a) del referido precepto deberá leerse de la siguiente manera:

"a) La regiduría única será asignada al partido minoritario que tenga la mayor votación de los minoritarios; y"

En el entendido de que subsiste la regla general de que sólo tendrán acceso a regidurías de representación proporcional, incluyendo a la regiduría

¹⁵¹ **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 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."

única, los partidos que hayan obtenido al menos el tres por ciento de la votación total emitida, en términos del primer párrafo del artículo 238.

Finalmente, por cuanto hace a los argumentos que hace valer el accionante en contra de los artículos 16, párrafos primero y séptimo y 262 del Código Electoral local consistentes en que resultan violatorios del principio de paridad en el ámbito municipal, este Pleno advierte que son infundados.

Respecto del principio de paridad, este Pleno ha sostenido, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 54/2014 y 84/2014,¹⁵² 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/015 y 41/2015,¹⁵³ 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015¹⁵⁴ que dicho principio previsto en el artículo 41, base 1, segundo párrafo, de la Constitución General¹⁵⁵ no sólo es aplicable a las candidaturas a legisladores locales y federales, sino que también debe incorporarse a la conformación de los Ayuntamientos, por el carácter representativo de éstos.

Pues bien, no existe ninguna razón por la cual tratándose de Ayuntamientos de regiduría única esta regla no deba observarse de manera que si tratándose de Ayuntamientos de tres ediles la planilla se conforma únicamente por presidente y síndico, debe aplicarse la regla general que ambos deban perte-

¹⁵² Fallada el treinta de septiembre de dos mil catorce por unanimidad de diez votos. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

¹⁵³ Fallada el treinta y uno de agosto de dos mil quince por unanimidad de diez votos. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión.

¹⁵⁴ Fallada el diez de septiembre de dos mil quince por mayoría de nueve votos.

¹⁵⁵ **"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.

"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."

necer a géneros distintos, con lo que se garantizará que la integración del Ayuntamiento sea de dos ediles de un género y otro del género opuesto.

En este sentido, el argumento es infundado por cuanto hace a los artículos 16, párrafo séptimo, y 262, pues en los mismos se señalan precisamente las reglas tendientes a observar el principio de paridad en el ámbito municipal, a saber, que los partidos políticos y coaliciones, al igual que los candidatos independientes deberán registrar sus planillas de candidatos de presidente y síndico, propietarios y suplentes, aplicando la paridad y alternancia de género.

En estas condiciones, debe **reconocerse la validez** de los artículos 16, párrafos primero y séptimo, así como 262 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por otra parte, en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de declarar la invalidez del artículo 16, último párrafo, en la porción normativa que dice: "*En los Ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género*", al ser una excepción a las reglas sobre paridad contenidas en el resto del precepto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra, dando una mayoría de cinco votos.

Por ende, al no obtenerse en ninguno de los casos una mayoría calificada, de acuerdo con 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, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

TRIGÉSIMO.—Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁵⁶ la declaratoria de invalidez decretada en el considerando decimo-

¹⁵⁶ "**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;

tercero, segunda parte, apartado II, respecto a las porciones normativas del artículo 48 que dicen: "*de la Unidad de Fiscalización y*", así como "*en sus respectivos ámbitos de competencia*", debe hacerse extensiva, en vía de consecuencia, a la porción normativa del artículo 47 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que dice: "*así como por el titular de la unidad de fiscalización*".

De igual manera, la declaración de invalidez establecida en el considerando vigésimo tercero respecto del artículo 70, fracción V, en las porciones normativas que indican: "*difamación o que denigre*"; "*ciudadanos, aspirantes o precandidatos*" e "*instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos*"; del artículo 288, fracción IX, en las porciones normativas que señalan: "*ofensas, difamación*"; "*o cualquier expresión que denigre*"; "*otros candidatos, partidos políticos*" e "*instituciones públicas o privadas*"; del artículo 315, fracción IV, en la porción normativa que indica: "*que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o*" y del artículo 319, fracción XII, en la porción normativa que indica: "*instituciones o los partidos políticos*"; debe hacerse extensiva a las porciones normativas del artículo 276, fracción VI, que indican: "*ofensas, difamación*", "*o cualquier expresión que denigre*", "*otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos*" e "*instituciones públicas o privadas*" del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por otro lado, de conformidad con los artículos citados, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

Por cuanto hace a la invalidez decretada respecto de los artículos transitorios octavo, último párrafo, en la porción normativa que dice "los servidores públicos y demás personal" y noveno, por la deficiente regulación respecto a los recursos materiales y humanos que garanticen el oportuno funcionamiento

"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 resolutive 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 Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado, el propio Congreso y el gobernador del Estado deberán aprobar las reformas legislativas que permitan subsanar dicha deficiencia legislativa, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia y no ser un aspecto que norma las fases del proceso electoral.

Lo anterior en el entendido de que mientras no lo haga, los bienes muebles e inmuebles, así como los servidores públicos y demás personal del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz, con excepción de sus Magistrados, se entenderán transferidos al Tribunal Electoral, respetando los derechos laborales de los servidores públicos y demás personal.

Por lo que se refiere al resto de las normas declaradas inválidas este Tribunal Pleno no considera necesario fijar efecto alguno al no ser necesarios ni referirse a cuestiones que trasciendan o afecten aspectos sustanciales del inminente proceso electoral.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."¹⁵⁷

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y 56/2015, promovidas por el partido político Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.

SEGUNDO.—Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 55/2015 y 58/2015, promovidas por el Partido Acción Nacional y por el partido Morena, respectivamente.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 55/2015, respecto del artículo cuarto transitorio, párrafo segundo, del Código Número

¹⁵⁷ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en la acción de inconstitucionalidad 58/2015, en cuanto a los artículos 10, 175, 261, fracciones II y III, 284, 285 y 286 del referido Código Electoral, en términos del considerando cuarto de este fallo.

CUARTO.—Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 50/2015, 55/2015, 56/2015 y 58/2015, promovidas por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Morena, respectivamente, por lo que ve a los artículos 16, párrafo último, en la porción normativa que dice: "*En los Ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género.*", 267, párrafo cuarto, fracciones I y II, 269, 287, fracción II, 290, párrafos segundo y tercero y décimo transitorio del decreto por el que fue expedido el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial de dicha entidad.

QUINTO.—Se reconoce la validez del proceso legislativo que dio origen al Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial de dicha entidad, en términos del considerando séptimo de este fallo.

SEXTO.—Se declaran infundadas las omisiones legislativas que se atribuyen al Congreso del Estado de Veracruz, respecto de la aprobación del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial de dicha entidad, así como de la falta de señalamiento de los supuestos para el recuento total y parcial en los Consejos Distritales y Municipales, en términos de los considerandos octavo y decimonoveno de la presente ejecutoria.

SÉPTIMO.—Se reconoce la validez de los artículos 16, párrafos primero y séptimo, 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 35, 40, 41, 42, fracción V, 48 —con excepción de las porciones normativas que indican: "*de la unidad de fiscalización y*", así como "*en sus respectivos ámbitos de competencia*"—, 50, apartado B, fracción III, 69, párrafo último, 108, fracciones X y XXXVII, 115, fracciones I, XIII y XVI, 122, 140, párrafo primero, 147, párrafo primero, 154, 155, este último en términos de la interpretación conforme contenida en el considerando vigésimo primero de este fallo, en el sentido de que se excluya a los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, 233, 262, 287, fracción V, 293 y 410 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial de la entidad.

OCTAVO.—Se declara la invalidez de los artículos 38, 39, 48, en las porciones normativas que indican: "*de la Unidad de Fiscalización y*", así como "*en sus respectivos ámbitos de competencia*", 49, en la porción normativa que señala: "*y el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña*", 50, apartado B, fracción IV, 67, 70, fracción V, en las porciones normativas que refieren: "*difamación o que denigre*", "*ciudadanos, aspirantes o precandidatos*" e "*instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos*", 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 101, fracciones VI, inciso e), IX, inciso a), y de su párrafo último, en la porción normativa que enuncia: "*El ingreso, evaluación, promoción y permanencia de los servidores públicos y del personal directivo y técnico del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, hasta en tanto no sea aprobado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional*", 108, fracción XLIV, 113, fracción VI, en las porciones normativas que citan: "*del servicio profesional electoral, así como*" y "*capacitación electoral*", 114, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, 115, fracción XVIII, 116, párrafo primero, 123, 162, 165, 166, 167, 173, apartados A, fracción IV, y B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, 238, fracción I, inciso a), en la porción normativa que precisa: "*que, en su caso, obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación municipal emitida en el Municipio de que se trate, entendiéndose la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento, los de los candidatos no registrados, los votos nulos y los votos de los candidatos independientes; la regiduría será asignada al partido*", e inciso b), 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), 288, fracción IX, en las porciones normativas que prevén: "*ofensas, difamación*", "*o cualquier expresión que denigre*", "*otros candidatos, partidos políticos*" e "*instituciones públicas o privadas*", 296, 305, 315, fracción IV, en la porción normativa que expresa: "*que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o*", 319, fracción XII, en la porción normativa que puntualiza: "*instituciones o los partidos políticos*", y 408 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial de dicha entidad, así como de los artículos transitorios octavo, párrafo último, en la porción normativa que dice: "*los servidores públicos y demás personal*", noveno y décimo primero del decreto por el que fue expedido dicho ordenamiento, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

NOVENO.—En relación con la declaratoria de invalidez decretada respecto de los artículos transitorios octavo, párrafo último, en la porción normativa que dice: "*los servidores públicos y demás personal*", y noveno del decreto por el que fue expedido el Código Electoral, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, por la deficiente regulación de los recursos materiales y humanos que garanticen el oportuno funcio-

namiento del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el propio Congreso y el gobernador de ese Estado deberán aprobar las reformas legislativas que permitan subsanar dicha deficiencia legislativa; lo anterior en el entendido de que, mientras no lo hagan, los bienes muebles e inmuebles, así como los servidores públicos y demás personal del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz, con excepción de sus Magistrados, se entenderán transferidos al Tribunal Electoral, y en la inteligencia de que, en tanto no entren en vigor los referidos actos legislativos, los bienes muebles e inmuebles, así como los servidores públicos y demás personal del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz, con excepción de sus Magistrados, se entenderán transferidos al Tribunal Electoral, respetando los derechos de esos trabajadores.

DÉCIMO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 47, en la porción normativa que indica: "*así como por el titular de la unidad de fiscalización*", y 276, fracción VI, en las porciones normativas que indican: "*ofensas, difamación*", "*o cualquier expresión que denigre*", "*otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos*" e "*instituciones públicas o privadas*", del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el primero de julio de dos mil quince en la Gaceta Oficial de la entidad.

DÉCIMO PRIMERO.—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 Veracruz.

DÉCIMO SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con los puntos resolutiveos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de Gar-

cía Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las autoridades adicionales a la emisora y promulgadora.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se expresó una mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando vigésimo noveno, consistente en la declaración de invalidez del artículo 16, párrafo último, en la porción normativa que dice: "En los Ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género." del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Se suscitó un empate de cuatro votos a favor de los Ministros Luna Ramos en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. en contra de consideraciones y presidente Aguilar Morales, y cuatro votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas por la extensión de invalidez a todo el artículo 267, Zaldívar Lelo de Larrea por la extensión de invalidez a todo el artículo 267 y Sánchez Cordero de García Villegas por la extensión de invalidez a todo el artículo 267, respecto del considerando vigésimo sexto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 267, párrafo cuarto, fracciones I y II, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. El Ministro Medina Mora I. reservó su derecho a formular voto concurrente. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se expresó una mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo sexto, consistente en la declaración de invalidez del artículo 269 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la

Llave. Los Ministros Luna Ramos en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. en contra de consideraciones, votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Medina Mora I. reservó su derecho a formular voto particular. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo octavo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 287, fracción II, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se suscitó un empate de cuatro votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Medina Mora I., y cuatro votos en contra de los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 290, párrafos segundo y tercero, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se expresó una mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, consistente en la declaración de invalidez del artículo décimo transitorio del decreto impugnado. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento respectivo de los artículos 16, párrafo último, en la porción normativa que dice: "En los Ayuntamientos de regiduría única no será aplicable la paridad de género.", 267, párrafo cuarto, fracciones I y II, 269, 287, fracción II, 290, párrafos segundo y tercero, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del artículo décimo transitorio del decreto impugnado.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez

Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del proceso legislativo controvertido. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho a formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve 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 y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a la aprobación del Código Electoral para Estado fuera del plazo previsto en el régimen transitorio de la Ley General de Partidos Políticos.

Se aprobó por unanimidad de ocho 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 y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo noveno, relativo a la omisión de establecer los supuestos para el recuento total y parcial de votos en los Consejos Distritales y Municipales. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

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, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo, vigésimo octavo y vigésimo noveno, apartado III, consistentes, respectivamente, en el reconocimiento de validez de los artículos 16, párrafos primero y séptimo, 41, 48 —con excepción de las porciones normativas que indican: "de la unidad de fiscalización" y "en sus respectivos ámbitos de competencia"—, 262 y 287, fracción V, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, en su primera y segunda partes, apartado I, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 29, fracciones

VI y VII, 30, 31, 32, 35, 108, fracción X, y 122 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, en su apartado II, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 40 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho 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 y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo sexto, décimo séptimo, décimo noveno, vigésimo, vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo cuarto, consistentes, respectivamente, en el reconocimiento de validez de los artículos 42, fracción V, 50, apartado B, fracción III, 69, párrafo último, 108, fracción XXXVII, y 115, fracciones I, XIII y XVI, 140, párrafo primero, 147, párrafo primero, 154, 155, este último en términos de la interpretación conforme correspondiente, 233 y 410 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando vigésimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 155, párrafo tercero, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al tenor de la interpretación conforme correspondiente. Los Ministros Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo séptimo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 293 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades y obligado por el criterio mayoritario, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales con salvedades y obligado por el criterio mayoritario, respecto del considerando décimo, apartado I, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 38 y 39 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del precepto, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando décimo tercero, en su segunda parte, apartado II, consistente en la declaración de invalidez del artículo 48, en las porciones normativas que indican: "de la unidad de fiscalización y", así como "en sus respectivos ámbitos de competencia," del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, en su segunda parte, apartado III, consistente en la declaración de invalidez del artículo 49, en la porción normativa que indica: "y el respeto a los topes de gastos de precampaña y campaña," del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, en su segunda parte, apartados IV y VI, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 50, apartado B, fracción IV, 296 y 305 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente respecto del apartado VI.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas,

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, en su segunda parte, apartado V, consistente en la declaración de invalidez del artículo 67 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 70, fracción V, en las porciones normativas que indican: "difamación o que denigre", "ciudadanos, aspirantes o precandidatos," e "instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos", 288, fracción IX, en las porciones normativas que señalan: "ofensas, difamación,", "o cualquier expresión que denigre", "otros candidatos, partidos políticos," e "instituciones públicas o privadas", 315, fracción IV, en la porción normativa que refiere: "que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o", y 319, fracción XII, en la porción normativa que enuncia: "instituciones o los partidos políticos", del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades y obligado por el criterio mayoritario, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales con salvedades y obligado por el criterio mayoritario, respecto del considerando noveno, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, consistente en la declaración de invalidez del artículo 101, fracción VI, inciso e) y párrafo último, en la porción normativa que indica: "El ingreso, evaluación, promoción y permanencia de los servidores públicos y del personal directivo y técnico del Instituto Electoral Veracruzano se regirán por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, hasta en tanto no sea aprobado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional.", del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho 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 y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo séptimo y décimo octavo, consistentes, respectivamente, en la declaración de invalidez de los artículos 101, fracción IX, inciso a), 108, fracción XLIV, 114, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, y 115, fracción XVIII, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de nueve 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 y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo primero, décimo segundo y décimo cuarto, consistentes, respectivamente, en la declaración de invalidez de los artículos 113, fracción VI, en las porciones normativas que indican: "del servicio profesional electoral, así como" y "capacitación electoral", 116, párrafo primero, 123, 162, 165, 166, 167 y 408 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del artículo décimo primero transitorio del decreto impugnado.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra del juicio de proporcionalidad, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo quinto, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 173, apartados A, fracción IV, y B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de ocho 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 y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo noveno, en su segundo apartado, consistente en la declaración de invalidez del artículo 238, fracción I, inciso a), en la porción normativa que indica: "que, en su caso, obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación municipal emitida en el Municipio de que se trate, entendiéndose la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento, los de los candidatos no registrados, los votos nulos y los votos de los candidatos independientes; la regiduría será asignada al partido", así como de su inciso b), del Código Número 577 Electoral para el

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, consistente en la declaración de invalidez de los artículos transitorios octavo, párrafo último, en la porción normativa que indica: "los servidores públicos y demás personal", y noveno del decreto impugnado. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por mayoría de ocho 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 y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando trigésimo, en su segunda parte, consistente en la precisión de los efectos de la declaratoria de invalidez de los artículos transitorios octavo, párrafo último, en la porción normativa que dice: "los servidores públicos y demás personal", y noveno del decreto impugnado. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

En relación con el punto resolutivo décimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve 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 y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando trigésimo, en su primera parte, consistente en la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 47, en la porción normativa que indica: "así como por el titular de la unidad de fiscalización", y 276, fracción VI, en las porciones normativas que indican: "ofensas, difamación," "o cualquier expresión que denigre", "otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos," e "instituciones públicas o privadas", del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En relación con los puntos resolutivos décimo primero y décimo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve 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 y presidente Aguilar Morales.

Los Ministros Juan N. Silva Meza y Alberto Pérez Dayán no asistieron a las sesiones de nueve y diez de noviembre de dos mil quince por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 2016.

La tesis aislada 1a. CLII/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 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 13 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática y partido nacional denominado "Morena".

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diez de noviembre de dos mil quince, resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, donde se determinó la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que me separo de algunas consideraciones que sustentan **la determinación en lo relativo al tema de la regulación sobre coaliciones**; como se expondrá a continuación:

En el considerando **noveno** de la presente resolución se determinó que los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Electoral de Veracruz, resultan inconstitucionales por ser contrarios a lo establecido en los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Carta Magna y segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce.

Dicha conclusión se apoya en lo sostenido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en el sentido de que la regulación del régimen relativo a las coaliciones corresponde al Congreso de la Unión, por lo que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con esta figura asociativa. Criterio de incompetencia de los legisladores locales que fue reiterado en diversos precedentes, 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. Criterio que posteriormente fue retomado al resolverse en sesión de tres de septiembre de dos mil quince la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015 y en sesión de quince de octubre de dos mil quince, la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015.

En los referidos precedentes, el Pleno de esta Suprema Corte ha indicado que no es dable que las entidades federativas incorporen en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, respecto de la figura de coaliciones,

por lo que deben adecuar su marco normativo ordenado por el artículo tercer 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.

Así, el Máximo Tribunal del País, determinó que los artículos impugnados –82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Electoral de Veracruz–, invaden la competencia del legislador federal para establecer un sistema uniforme a nivel nacional en materia de coaliciones, aun cuando la regulación estatal impugnada, reproduzca en gran parte lo previsto por los artículos 87 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos, puesto que como ya se dijo, las entidades federativas no pueden reproducir dicho ordenamiento en tanto que no tienen facultades para legislar al respecto.

Una vez precisadas las razones de la mayoría de los Ministros respecto a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, me permito señalar que no comparto dicho criterio, debido a que desde mi óptica, si bien es cierto, que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad 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.

Asimismo, que el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que, nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer **un marco uniforme**, es decir que se establecía un parámetro uniforme **que debían respetar las Legislaturas** Locales, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde a los organismos públicos locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Como se advierte de su texto:

"Artículo 9.

"1. Corresponden a los organismos públicos locales, las atribuciones siguientes:

"a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

- "b) Registrar los partidos políticos locales;
- "c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre 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 norma 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. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:
- "I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;
- "II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y
- "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 todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.
- "d) Las demás que establezca la Constitución y esta ley."

Así, al establecer dicha ley general, la competencia de los Congresos Locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

En consecuencia, si bien comparto la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas analizadas debido a que dada la integración actual del Tribunal Pleno, en este tema existen ocho votos que sostienen la incompetencia de las entidades federativas para legislar en materia de coaliciones y, en consecuencia, ése constituye ya criterio; lo cierto es que, me separo de las consideraciones de origen, conforme a lo ya señalado en este documento.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 2016.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA IMPUGNACIÓN (ARTÍCULO 35 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. EXTINCIÓN DE DOMINIO. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR ESA MATERIA (ARTÍCULOS 2, FRACCIONES VI, XI Y XIII, 3, FRACCIÓN III, 4 Y 7 DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

III. EXTINCIÓN DE DOMINIO. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LEGISLAR EN LA MATERIA RESPECTO DE LOS DELITOS DE SECUESTRO Y TRATA DE PERSONAS (ARTÍCULOS 2, FRACCIONES VI, XI Y XIII, 3, FRACCIÓN III, 4 Y 7 DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2015. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE ABRIL DE 2016. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dieciocho de abril de dos mil dieciséis**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada.** Por oficio presentado el diecinueve de enero de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, planteando la invalidez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio de esa entidad federativa, expedida mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial Local el diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1o., 14, 16, 22, 27 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por las siguientes razones:

Los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, regulan la figura de extinción de dominio, respecto de los delitos de secuestro y trata de personas, a pesar de que dichos delitos deben ser regulados exclusivamente por el Congreso de la Unión.

Dichos preceptos vulneran los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso, de propiedad, los principios pro persona y de legalidad, así como las reglas que rigen el procedimiento de extinción de dominio, previstos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte.

En efecto, los preceptos impugnados no fueron emitidos por autoridad competente, pues conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes generales respecto a las materias de secuestro y trata de personas que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones, así como contemplen la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios. Es decir, por mandato constitucional, los tipos penales y las sanciones que les corresponden deben encontrarse previstos en las propias leyes generales, por lo que se excluye a las entidades federativas de su regulación y se sujeta su actuación a la distribución de competencias y formas de cooperación que se definan en las leyes generales.

En cumplimiento a lo anterior, el Congreso de la Unión emitió 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, así como la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las cuales se establecieron reglas comunes, técnicas de investigación y procedimientos aplicables para dichos delitos.

El artículo 9o. de la Ley General en Materia de Trata de Personas establece que en todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esa ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, lo cual impide al legislador local regular dicha materia.

Al respecto, señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que las entidades federativas carecen de competencia para regular tal delito, incluyendo lo concerniente a la extinción de dominio, ya que es una materia exclusiva de la Federación.

En este sentido, el Congreso de Quintana Roo vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, al emitir disposiciones respecto de las cuales no es la autoridad competente.

Asimismo, los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protegen el principio de seguridad jurídica, entendido como el conjunto de modalidades y requisitos a los que deberán sujetarse los actos de autoridad, para que jurídicamente sea válido afectar la esfera jurídica de un particular, previa fundamentación y motivación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en los casos "Ivcher Bornstein Vs. Perú" y "Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador", que se causa un daño a los bienes de los particulares por el hecho de que la afectación no esté apegada al marco constitucional o convencional.

Por otro lado, en la resolución del presente asunto, debe privilegiarse lo dispuesto en el Texto Constitucional, conforme al artículo 1o. constitucional, y estarse a la interpretación más favorable de acuerdo con el principio pro persona, que en el caso de una restricción de derechos, se considera como tal la interpretación más restringida.

Por lo que respecta a la inconstitucionalidad de las normas impugnadas respecto al delito de secuestro, el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin especificar a cuál legislación se refiere, lo que propicia incertidumbre jurídica sobre si los Congresos Locales tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio, respecto al delito de secuestro o si es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

No obstante, considera que en el caso de la materia de secuestro también es aplicable la Ley Federal de Extinción de Dominio para el procedimiento de extinción de dominio, dado que los delitos de trata de personas y secuestro se regulan de manera idéntica en los artículos 22 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, por lo que donde existe la misma razón legal

debe existir igual disposición de derecho. En este sentido, los Estados no tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto al delito de secuestro. De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013.

Por último, señala que las normas impugnadas transgreden el principio pro persona, que ordena a toda autoridad privilegiar la norma que en mayor medida proteja los derechos fundamentales de las personas, que, en el caso, es la Constitución General por encima de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, pues la Legislatura Local regula en esta última la figura de extinción de dominio, respecto a los delitos de trata de personas y secuestro, sin que constitucionalmente se le faculte para ello.

TERCERO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de veinte de enero de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 4/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de fecha veintiuno de enero de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y admitió la acción respecto de la norma general impugnada, ordenó dar vista a las autoridades demandadas, para que rindieran sus respectivos informes, solicitó al Congreso del Estado de Quintana Roo el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y ordenó dar vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

CUARTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. El presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local rindió el informe a cargo del Poder Legislativo, en el que manifestó lo siguiente:

- Se actualizan las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19, fracciones VII y VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción II, párrafos primero y segundo, de la Constitución General y los artículos 1o., 60 y 61, fracción II, de la ley reglamentaria citada, ya que el promovente no cumple con el requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, consistente en manifestar una contradicción entre la norma impugnada y preceptos de la Constitución General o previstos en tratados internacionales. Por el contrario, únicamente plantea que los preceptos impugnados violentan el artículo 9o. de la Ley General en Materia de Trata de Personas, es decir, una contradicción entre normas de carácter secundario. Además, señala que el promovente pretende establecer una jerarquía

normativa entre la Ley de Extinción de Dominio del Estado y la Ley General en Materia de Trata de Personas, lo que, en el caso, no debe acontecer, pues el mandato para expedir ambas está previsto en la Constitución General, máxime que la ley general es reglamentaria del artículo 73 constitucional, mientras la ley local lo es del artículo 22 de la Constitución General. En este sentido, debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad con fundamento en los artículos 1o. y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, de la Constitución General.

- Asimismo, es improcedente el estudio de los preceptos impugnados, por regular la materia de secuestro, ya que el promovente no señala ningún argumento tendiente a establecer la contradicción de las disposiciones impugnadas de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo con la Constitución General, pues únicamente señala que el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro genera incertidumbre jurídica, al no precisar si la restitución de derechos y la reparación a cargo de los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio se harán conforme a la legislación federal o local en materia de extinción de dominio. Más bien, el promovente combate el artículo 35 de la ley general y no los preceptos de la Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo, por lo que, al no plantearse argumentos en cuanto a su inconstitucionalidad, su estudio resulta improcedente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1o. y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, primer párrafo, de la Constitución General.

Además, al ser la norma impugnada el artículo 35 de la ley general mencionada, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, dado que el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo no es la autoridad que emitió la norma, sino el Congreso de la Unión, por lo que se actualiza el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 61 de la ley reglamentaria en la materia.

En todo caso, la impugnación del artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro resulta extemporánea, ya que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil diez y se reformó por última vez en junio de dos mil catorce, sin que haya sido modificado el artículo 35, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General y 60 de la ley reglamentaria en la materia.

- Son válidos los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo, ya que el artículo 22, segundo

párrafo, de la Constitución General prevé el procedimiento de extinción de dominio como una herramienta que coadyuve a desmembrar a las organizaciones delictivas, limitar sus efectos nocivos, impedir que se reproduzcan y, principalmente, decomisar sus activos, a través de un procedimiento jurisdiccional autónomo al de la materia penal que proceda en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes que hayan sido instrumento, objeto o producto del delito, o que se hayan utilizado o destinado para ocultar o mezclar bienes producto del delito, entre otros supuestos.

De acuerdo con dicho precepto constitucional, tanto la Federación, como las entidades federativas, tienen facultades para legislar al respecto, pues si bien no define qué autoridad es la facultada para instaurar el procedimiento de extinción de dominio; de su interpretación teleológica y gramatical es claro que al tener como fin el combate a la delincuencia se faculta a las autoridades en el ámbito de su competencia a instaurar dicho procedimiento, aunado a que los Estados están facultados para legislar al respecto, conforme al artículo 124 de la Constitución General. Asimismo, no existe indicio de que el Constituyente pretendiera establecer una facultad exclusiva a la Federación para conocer del procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos que sean del conocimiento del fuero común.

- En este sentido, atento a los postulados constitucionales y a las facultades otorgadas a las entidades federativas, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo estableció una herramienta que tiene por objeto enfrentar a la delincuencia de manera sistemática a través de un procedimiento jurisdiccional, autónomo e independiente de la materia penal, que proceda por los delitos expresamente previstos en el artículo 22 de la Constitución General, respetando en todo momento los principios de seguridad jurídica, legalidad, debido proceso y el derecho de audiencia. En este sentido, la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo es acorde con la finalidad del artículo 22, segundo párrafo, constitucional, consistente en atacar y disminuir la fortaleza económica de la delincuencia tratándose de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

- De conformidad con el artículo 22 constitucional, el procedimiento de extinción de dominio es autónomo de la materia penal. La doctrina y la jurisprudencia lo han catalogado como un procedimiento civil. Lo anterior no implica que no exista vinculación alguna con el procedimiento penal, por el contrario, algunos requisitos habrán de hacerse valer en coadyuvancia de dicha materia. En este sentido, el argumento del promovente respecto a que el legislador local no cuenta con facultades para legislar sobre el procedimiento de

extinción de dominio, respecto a los delitos en materia de trata de personas, dado que en las reglas de supletoriedad establecidas en el artículo 9o. 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, se señala que en lo previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de dicha ley, las autoridades federales y de las entidades federativas aplicarán supletoriamente la Ley Federal de Extinción de Dominio, es equivocado, pues si bien es cierto que en dicho precepto legal se establecieron las reglas de supletoriedad, ello se circunscribe a la investigación, los procedimientos y las sanciones de los delitos materia de esa ley, la cual es de naturaleza penal y no es aplicable en materia de extinción de dominio.

- Del mismo modo, resulta equivocado el argumento consistente en que el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro genera incertidumbre jurídica, respecto al régimen supletorio en materia de secuestro y que se le deben aplicar las reglas de supletoriedad en materia de trata de personas, al existir una misma razón legal, dado que la naturaleza autónoma del procedimiento de extinción de dominio no permite su aplicación supletoria a las leyes penales, ya sea en materia de secuestro, como de trata de personas.

- Asimismo, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General no establece facultades exclusivas del Congreso de la Unión para regular el procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos de trata de personas y secuestro, sino que únicamente dispone la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales de dichas materias en las que se establezcan los tipos penales y las sanciones y se distribuyan las competencias, lo cual, se refiere a la materia penal. En este sentido, la materia de extinción de dominio se entiende reservada a los Estados, conforme al artículo 124 de la Constitución General.

- De igual manera, no resulta aplicable el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 21/2013, dado que dicho asunto se circunscribe a la competencia de las entidades federativas para establecer reglas adjetivas en materia penal.

- El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo respetó la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales de las materias de trata de personas y secuestro, en las que se establezcan los tipos penales y las sanciones y se distribuyan las competencias, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, ya que en la ley impugnada se observa que ésta se circunscribió a remitir a las disposiciones previstas en las

leyes generales, lo cual, no representa una invasión al ámbito competencial federal.

- Asimismo, el Congreso Local estableció el procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos respecto de los cuales tiene conocimiento el fuero común. Las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas establecen supuestos en los que las autoridades locales son competentes para investigar, procesar y sancionar por los delitos en la materia. Por tanto, al contar las entidades federativas con facultades para conocer de dichos delitos, es totalmente fundado que, con apego a esa competencia, instauren el procedimiento de extinción de dominio. Además, independientemente de que las leyes generales fueran inciertas, respecto de la facultad de los Congresos Locales para legislar sobre el procedimiento de extinción de dominio, respecto a los delitos en materia de trata de personas o secuestro, éstos son competentes, al tratarse de delitos de conocimiento del fuero común.

- Las entidades federativas tienen competencia en materia de extinción de dominio desde la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho al artículo 22 constitucional, excepto en el caso del delito de delincuencia organizada. Las reformas constitucionales por las que se otorgó competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas no tuvieron repercusión en las facultades del legislador local, respecto del procedimiento de extinción de dominio en lo relativo a los delitos de robo de vehículos, contra la salud en modalidad de narcomenudeo, secuestro y trata de personas. Cabe señalar que veintiún entidades federativas han instaurado en tales términos dicho procedimiento.

- De manera integral, las disposiciones de las leyes generales en materia de trata de personas y secuestro facultan a los Congresos Locales a legislar en materia de extinción de dominio, a efecto de crear los fondos que serán destinados para la protección y asistencia de las víctimas de estos delitos y, en su caso, para reparar el daño. En efecto, de los artículos 44, 45, 52, 81 y décimo transitorio de la Ley General en Materia de Trata de Personas se advierte la creación de un fondo de protección y asistencia para las víctimas de dichos delitos por los Estados, el cual estará integrado por los "recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos previstos en esta ley" y que los recursos que conformen el fondo podrán servir para el pago de la reparación del daño a la víctima "en los términos de las legislaciones federal y locales en materia de extinción de dominio", por lo que dicha ley general faculta a las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio respecto de los delitos en materia de trata de personas que sean de su competencia y con los bienes cuya propiedad se extinguió se cree el fondo en las entidades

federativas. Asimismo, en el artículo décimo transitorio se prescribe un plazo a efecto de que los Congresos Locales realicen las reformas pertinentes y las leyes específicas para adecuar su ordenamiento local a la Ley General en Materia de Trata de Personas.

- En sentido similar, los artículos 35, 38 y décimo segundo transitorio de la Ley General en Materia de Secuestro prevén la creación de un fondo con los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio y se otorga a las entidades federativas la facultad de instaurar el procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos en materia de secuestro en el ordenamiento local. Además, el artículo décimo segundo transitorio prescribe el plazo para que se lleven a cabo las adecuaciones para que los recursos correspondientes se destinen a dicho fondo en materia de secuestro.

- Además de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los diversos amparos en materia de extinción de dominio, sostuvo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene facultades para legislar en materia de extinción de dominio, respecto de los delitos señalados en el artículo 22 de la Constitución General, excepto el de delincuencia organizada, al tratarse de un delito de competencia federal, por lo que se reafirma que las entidades federativas sí tienen facultades para legislar sobre extinción de dominio respecto de los delitos de trata de personas y secuestro.

- Asimismo, los preceptos señalados de la Ley General en Materia de Trata de Personas no se contraponen a las reglas de supletoriedad, previstas en el artículo 9o. del mismo ordenamiento, pues prevén la potestad de las entidades federativas para crear los fondos para la protección y asistencia a las víctimas del delito de trata de personas "en los términos de las legislaciones locales en materia de extinción de dominio". En este sentido, delegan de forma clara a las entidades federativas la facultad de regular el procedimiento de extinción de dominio para la integración del fondo, por lo que no cabe supletoriedad en dichas disposiciones, pues para ello habría de existir una omisión o vacío legal.

- El artículo 20, apartado A, fracción I y apartado C, fracción IV, de la Constitución General consagra la reparación del daño como objeto mismo del proceso penal, de lo que se desprende la obligación de todas las autoridades de avocarse para su obtención en el ámbito de sus competencias y de la víctima del delito de exigir dicha reparación. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, apartados A y C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión estableció en los artículos 44, 52 y 81 de la Ley General en Materia de Trata de Personas y los artículos 35 y 38 de la Ley General en Materia de Secuestro un mecanismo para garantizar que existan los recursos suficientes para el pago

de la reparación del daño de las víctimas, a través de la creación de fondos que tienen como finalidad la protección, asistencia y apoyo a las víctimas de los delitos de trata de personas y secuestro. En este sentido, las autoridades estatales están obligadas a garantizar, en el ámbito de su competencia, la reparación del daño, la protección y asistencia de las víctimas de los delitos en materia de trata de personas y secuestro, mediante fondos u otros medios.

- Las autoridades estatales, al ser las encargadas de investigar, perseguir y sancionar los delitos en materia de trata de personas y secuestro, tienen la obligación de procurar la reparación del daño a las víctimas, ya sea mediante la sentencia de la autoridad jurisdiccional local competente o subsidiariamente con los recursos que para tal efecto se generen. En este sentido, el Congreso del Estado de Quintana Roo, en apego a lo establecido en el artículo 20 constitucional y los preceptos citados de las Leyes Generales en Materia de Trata de Personas y Secuestro, estableció en el artículo 7 de la Ley de Extinción de Dominio Local que los bienes obtenidos por los delitos de trata de personas y secuestro serán destinados al fondo que corresponda para la protección y asistencia a las víctimas de dichos delitos, teniendo como objetivo primordial garantizar su reparación del daño.

- Es desatinado pensar que si bien se delegaron competencias a los Estados para combatir los delitos de trata de personas y secuestro, no se les haya dotado de facultades, a efecto de obtener los recursos para reparar el daño a las víctimas de estos delitos y brindarles la asistencia y protección que se requiere, lo cual llevaría al absurdo de considerar que únicamente la Federación está facultada para reparar el daño de las víctimas de secuestro y trata de personas. Los Estados o la Federación, en el ámbito de sus competencias, tienen la facultad de instaurar el procedimiento de extinción de dominio, a efecto de obtener los recursos para conformar el fondo destinado a reparar el daño, asistir y proteger a las víctimas.

- Asimismo, el incumplir el mandato constitucional implicaría también transgredir los postulados 12 y 13 de la declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el veintinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, que establecen la indemnización por parte del Estado a las víctimas de los delitos a través del establecimiento, reforzamiento y ampliación de fondos destinados a este fin.

- Finalmente, el Congreso del Estado de Quintana Roo emitió la Ley de Extinción de Dominio Local apegándose a las disposiciones constitucionales y legales, a los decretos dictados por el presidente de la República y a los acuerdos emitidos por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, órgano desconcentrado creado

por el artículo noveno transitorio del decreto de reforma constitucional, publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho.

En efecto, mediante decreto de trece de octubre de dos mil ocho, el presidente de la República creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, previsto en el artículo noveno transitorio de la reforma constitucional mencionada, la cual, consiste en una instancia de coordinación nacional para la implementación de la reforma constitucional, con absoluto respeto a la esfera de competencias de los distintos niveles de gobierno. Para cumplir con sus fines, el Consejo de Coordinación cuenta con una secretaría técnica para el diseño de reformas legales, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, capacitación para Jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados, y otras acciones que se requieran para la implementación de la reforma constitucional.

El Consejo de Coordinación mediante el Acuerdo COCO/XII/004/14, publicado el seis de agosto de dos mil catorce, aprobó la modificación del método de seguimiento a la armonización legislativa en las entidades federativas. En el punto primero, numeral 3, de dicho acuerdo se prevé el catálogo de "Legislación adicional alineada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Sistema de Justicia Penal Acusatorio y al Código Nacional de Procedimientos Penales" que deben expedir los Congresos Locales, específicamente, en el 3.4 se prevé la Ley de Extinción de Dominio. En el punto segundo, se establece que la secretaría técnica deberá realizar el seguimiento oportuno y periódico de cada entidad federativa del avance de armonización legislativa con base en las modificaciones del método de seguimiento aprobado, y en el punto tercero que dicha secretaría deberá adecuar la metodología en caso de que se modifique el marco normativo que impacte en el sistema de justicia penal acusatorio.

En este sentido, el Congreso del Estado de Quintana Roo atendió los lineamientos establecidos por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, dado que la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo fue emitida tomando en cuenta la ley modelo de extinción de dominio de las entidades.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. El Poder Ejecutivo Local reconoce haber promulgado y publicado el decreto impugnado y afirma que las normas impugnadas son válidas, pues fueron emitidas conforme al marco jurídico constitucional y legal del Estado de Quintana Roo.

Por otro lado, sostiene que el promovente pretende impugnar la no conformidad de una norma general de carácter local con las Leyes Generales en

Materia de Trata de Personas y de Secuestro; y no con una norma constitucional, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, de la Constitución General.

El promovente pretende que la no conformidad de la ley local con la ley general constituya una afectación a la Constitución General. Sin embargo, el considerar a las leyes generales como parámetro de constitucionalidad de la ley local desvirtuaría la naturaleza procesal de las acciones de inconstitucionalidad. Asimismo, el promovente únicamente esgrime que los preceptos impugnados vulneran los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución General, para cumplir con el requisito formal de procedencia, sin que se acredite en ningún momento su transgresión, máxime que no se viola ninguno de éstos.

La norma impugnada está debidamente fundamentada, pues corresponde a la esfera de competencias del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. El decreto impugnado no violenta el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, pues fue emitido en cumplimiento del artículo 22 del mismo ordenamiento reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, para establecer el procedimiento de extinción de dominio con el fin de establecer un mecanismo eficaz para combatir el crimen, desmembrar a la delincuencia privándolos de los recursos con los que se vale para desplegar actos ilícitos, tomando en consideración los principios de legalidad y debido proceso. En efecto, el procedimiento de extinción de dominio es autónomo al proceso penal. En éste se pretende acreditar la existencia del hecho ilícito y no la responsabilidad penal.

Asimismo, el decreto impugnado no vulnera el derecho de propiedad, pues otorga derecho defensa a las personas respecto de su patrimonio.

Por último, no se vulneran los artículos 1o., 14, 16, 22, fracción II y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, pues conforme al sistema constitucional de distribución de competencias se advierte que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar en materia de secuestro y trata de personas, pero lo cierto es que el Congreso de Quintana Roo no legisló al respecto, sino que regula el procedimiento de extinción de dominio.

SEXTO.—Opinión de la procuradora general de la República. Al formular su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 4/2015, manifestó:

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para sustanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, quien la suscribe tiene legitimación para ello y su presentación fue oportuna.

b) Debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas, respecto a que no aducen ninguna contradicción de los artículos impugnados con algún precepto constitucional, pues para determinar si existe dicha contradicción es necesario entrar al estudio de fondo.

c) En cambio, la causal de improcedencia respecto a la extemporaneidad en la impugnación del artículo 35 de la Ley General en Materia de Secuestro es fundada, pues en efecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos aduce que dicho precepto contraviene la seguridad jurídica, al no definir a qué legislación se refiere al establecer "legislaciones correspondientes" y fue publicado el treinta de noviembre de dos mil diez, por lo que su impugnación resulta extemporánea.

d) Por otro lado, el concepto de invalidez planteado por el promovente es infundado. La litis del presente asunto se centra en determinar si la facultad para legislar en materia de extinción de dominio, por cuanto hace a los bienes obtenidos o relacionados con la comisión de los delitos de secuestro y de trata de personas, es de competencia exclusiva de la Federación o si, por el contrario, es de competencia local.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010, determinó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para emitir la Ley de Extinción de Dominio Local, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos o respecto de aquellos que si bien la regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, como es el caso de narcomenudeo, trata de personas y secuestro. Por tanto, las entidades federativas pueden regular lo concerniente a la extinción de dominio, aun tratándose de dichos delitos, en virtud de la distribución de competencias concurrentes.

En este sentido, es necesario analizar el sistema competencial de los delitos respecto de los que procede la extinción de dominio:

i) Delito de trata de personas

El Congreso de la Unión es el único facultado para establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General. Asimismo, la Ley General en Materia de Trata de Personas otorga competencias a las entidades federativas, en cuanto a la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, salvo en los casos en los que compete a la Federación, previstos en su artículo 5. Además, en el artículo 9 de dicha ley general

se establece como norma supletoria en materia de investigación, procedimientos y sanciones la Ley Federal de Extinción de Dominio.

En este sentido, las facultades de las entidades federativas, respecto del delito de trata de personas, están acotadas, en tanto no pueden legislar al respecto, y si bien pueden investigar, perseguir y sancionar el delito, deben hacerlo en términos de la Ley General en Materia de Trata de Personas, por lo que las entidades federativas están impedidas a legislar en materia adjetiva penal.

No obstante, las entidades federativas sí pueden reglamentar la acción de extinción de dominio e incluir como supuesto de procedencia el delito de trata de personas, pues ello no implica regular cuestiones sustantivas o adjetivas en materia penal respecto de dicho delito.

Por lo que no resulta aplicable el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 21/2013, pues está planteada en temas competenciales estrictamente penales y no en materia de extinción de dominio. En dicho asunto no se realizó pronunciamiento alguno respecto de que la falta de competencia de las entidades federativas de legislar en materia de trata de personas se ampliaba a la materia de extinción de dominio.

Del mismo modo, es infundado el argumento consistente en que la aplicación de la Ley Federal de Extinción de Dominio, como norma supletoria para la Ley General en Materia de Trata de Personas, impide al legislador local regular dicha materia, por lo que los artículos impugnados resultan inválidos, dado que las reglas de supletoriedad definidas en el artículo 9 de la Ley General en Materia de Trata de Personas están dirigidas a complementar cuestiones no previstas en dicha ley en lo relativo a la investigación, procedimiento y sanción del delito de trata de personas, lo cual, no trasciende a las facultades de las entidades federativas para regular la figura de extinción de dominio respecto a dicho delito.

ii) Delito de secuestro

En sentido similar, el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer los tipos penales en materia de secuestro y sus sanciones, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General. Asimismo, la Ley General en Materia de Secuestro otorga competencias a las entidades federativas en cuanto a la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, salvo en los casos en los que compete a la Federación, previstos en su artículo 23. Además, en el artículo 2 de dicha ley general se establece un régimen supletorio en materia de investigación, procedimientos y sanciones que no incluye a la Ley Federal de Extinción de Dominio.

Por tanto, al reconocerse la facultad de las autoridades locales para investigar, perseguir y sancionar el delito de secuestro, también pueden implementar la acción de extinción de dominio relacionando su procedencia con dicho ilícito, lo cual, no invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión para regular el tipo penal, su sanción o las cuestiones procedimentales en lo relativo a dicho delito.

Ahora bien, de los delitos previstos en el artículo 22 constitucional, las entidades federativas no cuentan con facultades para regular cuestiones sustantivas o adjetivas respecto de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, trata de personas ni secuestro. No obstante, con excepción del de delincuencia organizada, las entidades federativas tienen la facultad de investigar, perseguir y sancionar respecto de dichos delitos, conforme a las Leyes Generales de Salud, de Trata de Personas y de Secuestro.

Por tanto, en materia de extinción de dominio los Congresos Locales están facultados para emitir disposiciones normativas respecto de dicha acción, con el objetivo de afectar bienes procedentes de los delitos de robo de vehículos, contra la salud, trata de personas y secuestro, lo cual, no trasciende a la materia penal. En este sentido, se reconoció la competencia del Distrito Federal en la acción de inconstitucionalidad 18/2010.

En el caso, el Congreso de Quintana Roo no está regulando cuestiones sustantivas o adjetivas penales respecto de dichos delitos, sino que únicamente pretenden lo siguiente: 1) establecer la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de dichos ilícitos; 2) en cuanto a los tipos penales de trata de personas y secuestro se remite a las leyes generales en dichas materias; 3) establecer reglas supletorias para los casos no previstos en dicha ley; y, 4) define la figura de extinción de dominio, los casos de procedencia y el destino de los bienes afectados por los delitos de trata de personas y secuestro; en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 22 constitucional, 5, penúltimo párrafo, de la Ley General en Materia de Trata de Personas y 2 y 23 de la Ley General en Materia de Secuestro.

En efecto, la referencia a los delitos de trata de personas y secuestro para la procedencia de la acción de extinción de dominio no implica que el Congreso Local haya regulado una materia respecto de la cual es incompetente.

Al tener las autoridades de las entidades federativas a su cargo la investigación y persecución de los delitos de trata de personas y secuestro, son las autoridades idóneas para solicitar la extinción de dominio respecto de los bienes relacionados con su comisión. Por lo anterior, el Congreso Local cuenta

con facultades para emitir normas generales relativas a la extinción de dominio tratándose de bienes relacionados con los delitos de secuestro y trata de personas y, por tanto, no se violan los derechos de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y pro persona, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución General, 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otro lado, no asiste la razón al promovente, en cuanto a que el artículo 35 de la Ley General en Materia de Secuestro causa incertidumbre jurídica, al no precisar si debe aplicarse la Ley Federal de Extinción de Dominio o las leyes locales en la materia.

Las entidades federativas están facultadas para emitir las leyes concernientes a la acción de extinción de dominio, en relación con el delito de secuestro, en términos del artículo 22, fracción II, de la Constitución General y los artículos 2 y 23 de la propia ley general, que les reconoce competencia para prevenir, investigar, perseguir y sancionar el delito de secuestro. En este sentido, la obligación del Ministerio Público Federal o local de restituir a las víctimas del delito de secuestro en el goce de sus derechos y de solicitar la reparación del daño en los términos de la "legislación correspondiente", prevista en el artículo 35 de la Ley General en Materia de Secuestro, se entiende a la ley federal o a las locales en materia de extinción de dominio.

Lo anterior se corrobora de la mención hecha en la iniciativa de la Ley General en Materia de Secuestro, respecto a la creación de un fondo de apoyo de víctimas de diversos delitos, entre ellos, el de secuestro, el cual se conformará de los recursos que se obtengan de los procedimientos de extinción de dominio en términos de la legislación correspondiente. En el caso, dicho fondo se prevé en los artículos 7 y 8 de la Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo, y en los artículos 27 y 61 de la misma ley se alude al destino de algunos bienes, cuya extinción de dominio se haya determinado a ese fondo.

SÉPTIMO.—Cierre de la instrucción. Agotado en sus términos el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación

con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

En el caso, se impugnan los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial Local el diecinueve de diciembre de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del veinte de diciembre de dos mil catorce al dieciocho de enero de dos mil quince. Sin embargo, al ser el inhábil el dieciocho de enero, la demanda podía presentarse el día hábil siguiente, diecinueve de enero, siendo precisamente ésta la fecha en que la acción fue promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover la acción de inconstitucionalidad, entre otras, contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia,² establece que las partes deben compare-

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

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

² **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 facul-

cer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.³

Dicho funcionario ostenta la representación de la comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su reglamento interno⁵ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 15, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶

Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, por estimarlos violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso, propiedad y de los principios pro persona y de legalidad.

Así, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este asunto.

tados 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."

³ Foja 49 del expediente.

⁴ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

⁵ "**Artículo 18.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

⁶ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"..."

"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo señalan que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el promovente no manifiesta una contradicción entre las normas impugnadas y preceptos de la Constitución General o previstos en tratados internacionales, sino únicamente opone las disposiciones impugnadas a las Leyes Generales en Materia de Secuestro y de Trata de Personas, con lo que pretende establecer una jerarquía normativa entre la Ley de Extinción de Dominio del Estado y las leyes generales, lo que, en el caso, no debe acontecer, pues el mandato para expedir ambas está previsto en la Constitución General.

Dicha causa de improcedencia debe desestimarse, en tanto involucra el fondo del asunto, pues para determinar si las leyes generales relativas a los delitos de secuestro y trata de personas constituyen un parámetro de validez, respecto de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, es necesario analizar el régimen de distribución competencial en la materia. Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P/J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁷

Por otro lado, el Poder Legislativo argumenta que los promoventes no señalan ningún argumento tendiente a establecer la contradicción de las disposiciones impugnadas de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo con la Constitución General, pues únicamente señalan que el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro genera incertidumbre jurídica, al no precisar si la restitución de derechos y la reparación a cargo de los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio se harán conforme a la legislación federal o local en materia de extinción de dominio, lo que pone de manifiesto que más bien combaten el artículo 35 de la ley general y no los preceptos de la Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo.

⁷ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.

Es infundada la causa de improcedencia, en la parte que señala que no se hacen valer conceptos de invalidez, pues del escrito inicial se advierte que sí se plantean argumentos en torno a la falta de competencia del legislador de Quintana Roo para legislar en materia de extinción de dominio, tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas.

En cambio, es fundado el argumento consistente en que los promoventes impugnan el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues señalan que dicho precepto *"establece que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin acotar de manera precisa, si se trata de la Ley Federal de Extinción de Dominio o si son las leyes estatales que regulan dicha figura, lo cual trae como consecuencia una violación al derecho a la seguridad jurídica, en detrimento de los derechos humanos."*

La impugnación de dicho precepto resulta extemporánea, puesto que Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada el treinta de noviembre de dos mil diez en el Diario Oficial de la Federación, sin que advierta este Tribunal Pleno que de las reformas posteriores a su publicación, en particular, la última enmienda publicada el tres de junio de dos mil catorce, se haya reformado o modificado el contenido de su artículo 35, el cual ha permanecido en su texto original desde la publicación de la ley general.

Por ello, resulta claro que el plazo de impugnación del precepto controvertido transcurrió en exceso, de acuerdo con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia que establece el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad.

En consecuencia, ha lugar a sobreseer respecto del artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, en relación con los artículos 60 y 65 de la ley reglamentaria de la materia.

Por lo anterior, se procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"VI. Hecho ilícito: Hecho típico y antijurídico, constitutivo de cualquiera de los delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; aun cuando no se haya determinado quién o quiénes fueron sus autores, participaron en él o el grado de su intervención;

"...

"XI. Secuestro: Delitos contemplados en el capítulo II de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"...

"XIII. Trata de personas: Delitos contemplados en el capítulo II del título segundo del libro primero 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."

"Artículo 3. En los casos no previstos en esta ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

"...

"III. En cuanto a los delitos, a lo previsto en el Código Penal para el Estado de Quintana Roo, en la Ley General de Salud, en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 4. La extinción de dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta ley, sin contrapres-

tación ni compensación alguna para el afectado, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de los delitos contra de (sic) la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

"El procedimiento de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien lo tenga en su poder, o lo haya adquirido.

"El procedimiento de extinción de dominio es autónomo, distinto e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, de la que se haya desprendido o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe.

"La extinción de dominio no procederá sobre bienes decomisados por la autoridad judicial en sentencia ejecutoriada o sobre los que haya recaído declaración judicial de abandono."

"Artículo 7. Los bienes objeto de extinción de dominio obtenidos por los delitos de trata de personas y secuestro, serán destinados al fondo que corresponda para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, de conformidad con la ley de la materia.

"Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio se aplicarán a favor del Estado de Quintana Roo y serán destinados al bienestar social, mediante acuerdo del gobernador del Estado que se publique en el Periódico Oficial del Estado Quintana Roo. Cuando se trate de bienes fungibles se destinarán a la procuración de justicia."

Los citados preceptos se combaten únicamente en tanto: 1) definen como hecho ilícito, para efectos de la ley en cuestión, al hecho típico y antijurídico constitutivo, entre otros, de los delitos de secuestro y trata de personas; 2) establecen lo que debe entenderse por secuestro y trata de personas, remitiendo para ello a las leyes generales respectivas; 3) establecen que para lo no previsto en la ley, respecto de los delitos de secuestro y trata de personas, se aplicarán supletoriamente las leyes generales respectivas; 4) establecen que procede la extinción de dominio cuando se acrediten, entre otros hechos ilícitos, los de secuestro y trata de personas; y, 5) señalan que los bienes objeto de extinción de dominio obtenidos por los delitos de secuestro y trata de personas

serán destinados al fondo que corresponda para la protección y asistencia a las víctimas de esos delitos, de conformidad con la ley de la materia.

El promovente considera que la inclusión de los delitos de secuestro y trata de personas en la regulación local sobre extinción de dominio es inconstitucional, toda vez que éstos deben ser regulados exclusivamente por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, el cual excluye a las entidades federativas de su regulación de esos delitos y sujeta su actuación a la distribución de competencias y formas de cooperación que se definan en las leyes generales.

Señala que por cuanto hace a los delitos en materia de trata de personas, el artículo 9o. de la ley general respectiva prevé que en todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esa ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, lo cual impide al legislador local regular dicha materia, y afirma que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que las entidades federativas carecen de competencia para regular tal delito, lo que debe incluir lo concerniente a la extinción de dominio.

Por lo que respecta al delito de secuestro, el artículo 35 de la ley general establece que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin especificar a cuál legislación se refiere, lo que propicia la incertidumbre jurídica sobre si los Congresos Locales tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto al delito de secuestro o si es facultad exclusiva del Congreso de la Unión. No obstante, debe entenderse que también es aplicable la Ley Federal de Extinción de Dominio para el procedimiento de extinción de dominio, dado que los delitos de trata de personas y secuestro se regulan de manera idéntica en los artículos 22 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, por lo que donde existe la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho. En este sentido, los Estados no tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto al delito de secuestro, respecto de lo cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya también se pronunció, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013.

Los conceptos de invalidez referidos son **infundados**.

Si bien el promovente plantea la cuestión como una invasión a la esfera de competencia federal por regularse los delitos de secuestro y trata de per-

sonas, cuya tipificación, establecimiento de sanciones y distribución de competencias respectivas corresponde al Congreso de la Unión, de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que en ellos no se regulan dichos delitos: no se tipifican, no se establecen sanciones, ni se regula ningún aspecto relacionado con su investigación. Lo que hacen los preceptos impugnados es incluir a dichos delitos entre los que dan origen a la instauración del procedimiento tendiente a la extinción de dominio de bienes.

Por tanto, la cuestión a resolver consiste en determinar si las entidades federativas pueden legislar en materia de extinción de dominio con motivo de los delitos en materia de secuestro y trata de personas, lo que necesariamente se debe analizar a la luz de la regla competencial del artículo 124 constitucional, conforme al cual, las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados, por lo que es necesario determinar si la extinción de dominio para los casos de secuestro y trata de personas está expresamente concedida a la Federación.

La figura de la extinción de dominio está prevista en el artículo 22 constitucional, que señala:

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

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

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

El citado precepto prevé la posibilidad de extinguir el dominio respecto de bienes relacionados con la comisión de ciertos delitos —entre ellos, secuestro y trata de personas—, cuando se surtan los supuestos que allí se detallan. Dicho artículo no atribuye expresamente a la Federación la facultad de legislar en materia de extinción de dominio, lo que ha llevado a este Tribunal Pleno a sostener en las acciones de inconstitucionalidad 18/2010,⁸ 33/2013,⁹ 20/2014 y su acumulada 21/2013,¹⁰ así como 3/2015,¹¹ que las entidades federativas tienen

⁸ Resuelta el dieciocho de febrero de dos mil catorce, por mayoría de siete votos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Silva Meza votaron en contra. El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió previo aviso a la presidencia.

⁹ Resuelta el doce de mayo de dos mil quince, por mayoría de seis votos. Los Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

¹⁰ Resueltas el doce de mayo de dos mil quince, por mayoría de seis votos. Los Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

¹¹ Resuelta el cuatro de agosto de dos mil quince, por mayoría de siete votos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., votaron en contra.

competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, **pero condicionando dicha competencia a los delitos que son de competencia local y aquellos respecto de los cuales las entidades federativas cuentan con facultades de investigación, persecución y sanción.**¹² En tal sentido, en la acción 20/2014 y su acumulada se invalidaron diversos preceptos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto contemplaban a los delitos de delincuencia organizada entre aquellos que originaban los procedimientos respectivos, lo que, se estimó, invadía la competencia federal exclusiva para regular los delitos de delincuencia organizada.

Ahora bien, tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, la Constitución prevé una competencia federal exclusiva respecto del señalamiento de los tipos y sanciones, y deja al Congreso de la Unión la facultad de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en todos los demás aspectos relacionados con dichos delitos, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, que señala:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

¹² Desde la acción de inconstitucionalidad 18/2010 se sostuvo dicho criterio, al afirmarse que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio "siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o con aquellos que, si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, como el caso de narcomenudeo, trata de personas y secuestro."

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

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

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

La manera como opera la distribución de competencias a la luz de este precepto, ya ha sido precisada por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 25/2011,¹³ 26/2012,¹⁴ 36/2012,¹⁵ 54/2012¹⁶ y 56/2012,¹⁷ en el sentido de que corresponde únicamente al Congreso de la Unión legislar en cuanto al tipo penal y sanciones aplicables respecto a los delitos de secuestro y trata de personas, así como distribuir competencias en la materia.

Asimismo, dichos precedentes señalan que, en uso de esa facultad exclusiva, el Congreso de la Unión expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la 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

¹³ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece, por mayoría de diez votos. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

¹⁴ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece, por mayoría de diez votos. La Ministra Luna votó en contra.

¹⁵ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

¹⁶ Resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil trece, por unanimidad de diez votos. El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso dado a la presidencia.

¹⁷ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

Delitos, de cuyo contenido se advierte que las entidades federativas mantuvieron facultades para prevenir, investigar y castigar los tipos penales referidos, es decir, para conocer y resolver sobre los delitos federales de secuestro y trata de personas que tengan lugar en su territorio.

Así, de lo dispuesto en los artículos 22 y 73, fracción XXI, constitucionales y de su interpretación por este Tribunal Pleno, podemos concluir:

1) Que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio, tratándose de delitos de su competencia, así como de aquellos respecto de los cuales tengan una competencia operativa.

2) Las entidades federativas no tienen competencia para legislar respecto del tipo penal ni las sanciones, tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas. Por lo demás, su competencia en esta materia está determinada por las leyes generales respectivas, las cuales les dan competencia para prevenir, investigar y castigar los delitos allí previstos.

Precisado lo anterior, sólo resta determinar si el Congreso de la Unión, en su facultad de distribuir competencias, en relación con los delitos de secuestro y trata de personas, reservó a la Federación los procedimientos de extinción de dominio derivados de dichos delitos, para lo cual, debe acudirse al contenido de las leyes generales respectivas.

Por cuanto hace a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que alude a los procedimientos de extinción de dominio en los siguientes preceptos:

"Artículo 35. El Ministerio Público de la Federación o de las entidades federativas deberán restituir a las víctimas de las conductas previstas en la presente ley en el goce de sus derechos en cuanto sea posible y solicitará la reparación del daño.

"En su caso, la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin perjuicio de ejercer las acciones que correspondan en contra del sentenciado.

"Dentro de la reparación a las víctimas de las conductas previstas en la presente ley se incluirán los gastos alimentarios y de transporte y hospedaje a cargo de ésta, con motivo del procedimiento penal."

"Artículo 36. En caso de que el producto, los instrumentos u objetos de los delitos referidos en esta ley hayan desaparecido o no se localicen, el Ministerio Público pedirá el embargo y, en su oportunidad, la aplicación respectiva de bienes del sentenciado cuyo valor equivalga a dicho producto, instrumentos u objetos a fin de que el Juez ordene la reparación correspondiente, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio."

"Artículo 38. El fondo se integrará de la siguiente manera:

"...

"IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión del delito de secuestro."

Como puede verse, ninguno de los citados preceptos reserva a la Federación los procedimientos de extinción de dominio. Por el contrario, al hacer alusión a ellos, se remite a la legislación correspondiente, esto es, la federal o local, en función de cuál haya sido la autoridad que conoció de ellos atendiendo a la distribución competencial que la propia ley general prevé.

Por su parte, 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, hace referencia a los procedimientos de extinción de dominio en los siguientes preceptos:

"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."

"Artículo 44. Los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta ley, y que sean decomisados como resultado del ejer-

cicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Estados y el Distrito Federal.

"Al imponer las consecuencias jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez, oficiosamente, tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona sancionada. Toda omisión de la autoridad judicial será sancionada en los términos de las leyes aplicables."

"Artículo 45. Cuando un miembro o representante de una persona moral cometa algún delito de los previstos en esta ley, con los medios que para tal objeto la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito resulte cometido en su nombre, bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente y con intervención del representante legal, las consecuencias jurídicas accesorias correspondientes, con base a la Ley de Extinción de Dominio aplicable, además del decomiso de los fondos y bienes ilícitos producidos por los delitos previstos en esta ley, sin excepción alguna.

"El Ministerio Público Federal o de los Estados y el Distrito Federal podrá tomar medidas para embargar de manera precautoria los productos y bienes del delito."

"Artículo 55. Las policías y el Ministerio Público en el respectivo ámbito de sus competencias deberán tener como metas de la investigación, por lo menos las siguientes:

" ...

"VII. Identificación de bienes relacionados con los hechos o propiedad de los responsables del delito que pueda ser objeto de extinción de dominio."

"Artículo 81. Los Ejecutivos Federal, de los Estados y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la presente ley.

"Los fondos se constituirán en los términos y porcentajes que establezca el reglamento respectivo y se integrarán de la siguiente manera:

"...

"IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos previstos en esta ley;

"...

"Los recursos del fondo, así como los correspondientes a los fondos de las entidades federativas, provenientes de las fracciones II, III, IV, V y VII del presente artículo, podrán utilizarse para el pago de la reparación del daño a la víctima, en los términos de las legislaciones federal y locales en materia de extinción de dominio, en caso de que los recursos del sentenciado sean insuficientes para cubrir el monto determinado por el juzgador."

El artículo 9o. prevé la aplicación supletoria de la Ley Federal de Extinción de Dominio, pero dicha supletoriedad aplica únicamente, según lo señala el propio precepto, para la "*investigación, procedimientos y sanciones de los delitos*", y de ninguna manera constituye una regla de distribución competencial relativa a los procedimientos de extinción de dominio, como tampoco deriva tal regla de todos los otros preceptos mencionados.

En este sentido, debe concluirse que en el marco de la concurrencia constitucional en materia de secuestro y trata de personas no existe una atribución competencial exclusiva a la Federación para legislar y conocer de los procedimientos de extinción de dominio originados en dichos delitos.

Debe hacerse una última observación, en el sentido de que los procedimientos para la extinción de dominio son de naturaleza jurisdiccional y **autónomos del proceso penal**—como lo señala el artículo 22 constitucional—, por lo que su regulación no entra en el ámbito de la competencia federal exclusiva para legislar en materia procedimental penal, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

Por tanto, al no estar conferida a la Federación la competencia exclusiva para legislar en materia de extinción de dominio respecto de los delitos en materia de secuestro y trata de personas, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del considerando cuarto de la sentencia.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con aclaraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia atinente a que el promovente no manifestó una contradicción entre normas impugnadas y los preceptos de la Constitución o

de tratados internacionales, sino con las disposiciones de las leyes generales en materia de secuestro y de trata de personas, dado que involucra el fondo del asunto.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las razones de las páginas treinta y nueve a cuarenta y dos, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales apartándose de las razones de las páginas treinta y nueve a cuarenta y dos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 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 13 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VI. AUTOFINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS. INCLUIR LAS CUOTAS ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DE SUS MIEMBROS ACTIVOS Y LAS APORTACIONES DE SUS ORGANIZACIONES ES CONTRARIO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65, APARTADO B, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA).

VII. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LA NORMA QUE PREVÉ QUE LA PROPAGANDA QUE CONTRATEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DEBERÁN CIRCUNSCRIBIRSE A CIERTOS OBJETIVOS NO RESTRINGE AQUÉL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 69, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA).

Voto concurrente y aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Nueva Alianza, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Morena y el Partido Político Estatal Sinaloense.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quince de octubre de dos mil quince, resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, donde se determinó la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que, me separo de diversas consideraciones que se irán precisando de la siguiente manera:

1. En primer lugar, se analizará el **tema 3**, denominado "**Del autofinanciamiento de los partidos políticos**"; en el que se examina la constitucionalidad del artículo 65, apartado B, párrafos primero y segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Se consideró que, resulta inconstitucional la totalidad del artículo impugnado al establecer una fuente distinta de las dos contempladas, constitucional y legalmente. Por tanto se declaró la invalidez del mencionado numeral, toda vez que no puede aceptarse que la libertad de configuración estatal, permita la transformación de la categoría de autofinanciamiento en una fuente adicional a las contempladas en la Constitución Federal.

Al respecto, debo precisar que si bien estoy de acuerdo con el sentido de este considerando, lo cierto es que, del planteamiento que se hace en el estudio, pareciera ser que la causa de invalidez es, concretamente, que la porción normativa no se ajusta a la estructura y a las disposiciones que se establecen, tanto en la Constitución como en la ley general respectiva.

Desde mi óptica, la invalidez se genera a partir de que se establece el autofinanciamiento como una categoría independiente, esto es, además del financiamiento público y del privado; asimismo, tanto de las bases constitucionales como de la ley general de la materia, se desprende la consideración de que el autofinanciamiento forma parte del financiamiento privado, y desde luego, está sujeto a los mismos límites y a las mismas condiciones que se establecen.

Finalmente, estimo correcta la determinación de eliminar todo el apartado B del artículo 65 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, ya que precisamente, la invalidez deriva de que no está incluida la mencionada figura de autofinanciamiento dentro de lo que ahora es el apartado C del referido numeral.

2. Por otra parte, respecto del **tema 4**, relativo a la **propaganda restrictiva al derecho humano a expresar y difundir libremente, por cualquier medio, ideas, opiniones e información**, en el que se analiza el artículo 69, párrafos primero y segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, se estima lo siguiente:

En la sentencia, se verifica si la obligación impuesta a los partidos políticos por la referida porción normativa, consiste en abstenerse de difundir en su propaganda política o electoral, cualquier expresión que ofenda, difame o denigre a los candidatos y a terceros, constituya una restricción a la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes que debe someterse a un escrutinio estricto.

Por tanto, se propone declarar la invalidez de las porciones del segundo párrafo, del citado precepto, que contienen los siguientes enunciados: "ofensa, difamación o calumnia que denigre"; lo anterior, en atención a que tales expresiones no se encuentran protegidas constitucionalmente.

Al respecto, debo señalar que coincido con la determinación a la que se llega, pero exclusivamente con base en el argumento de que se excede el parámetro constitucional, es decir, el artículo 41, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en mi opinión, la norma a impugnada incluye otro tipo de expresiones que no están contenidas en dicho parámetro, situación de la cual deriva, exclusivamente, la invalidez que se determinó.

3. Finalmente, respecto del **tema 8**, denominado en el proyecto **registro del convenio de coalición e inaplicación del artículo 92 de la Ley General de Partidos Políticos**, en el que se impugna el artículo 60, párrafos primero y quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, se considera que resulta inconstitucional la totalidad de dicho numeral, pues el Congreso del Estado no se encuentra facultado para legislar en esa materia.

En los precedentes que se citan en la sentencia, el criterio que sostuvo la mayoría fue que 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 Políticos, 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.

Una vez precisadas las razones de la mayoría de los Ministros, **respecto al estudio oficioso que se introduce**, relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, me permito señalar que no comparto dicho criterio, debido a que desde mi óptica, si bien es cierto, que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad 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.

Asimismo, que el artículo segundo transitorio del propio decreto, publicado en el Diario Oficial, el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó que respecto de la participación electoral de los partidos políticos, a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un **sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales**, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que, nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer un **marco uniforme**, es decir, que se establecía un parámetro uniforme **que debían respetar las legislaturas** locales, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera, no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde a los Organismos Públicos Locales, verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, **en los términos que señalen sus leyes**. Como se advierte de su texto:

"Artículo 9.

"1. Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes:

"a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

"b) Registrar los partidos políticos locales;

"c) Verificar que la legislatura de la entidad federativa se integre 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 norma 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. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contengan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

"II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional, conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y

"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 todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

"d) Las demás que establezca la Constitución y esta ley."

Así, al establecer dicha ley general, la competencia de los Congresos Locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

En consecuencia, si bien comparto la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma analizada, obligado por el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, lo cierto es que, no coincido con la determinación relativa a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en el tema de coaliciones de partidos políticos.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 108.

I. CUENTA PÚBLICA FEDERAL. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN QUE HA REGIDO SU REVISIÓN.

II. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. BASES CONSTITUCIONALES QUE RIGEN SU REVISIÓN.

III. CUENTA PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE RIGE SU REVISIÓN.

IV. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS.

V. CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE CAJEME, ESTADO DE SONORA. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA SU DESAPROBACIÓN POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO LOCAL NO APROBÓ LA RELATIVA AL EJERCICIO FISCAL DE 2013).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UN ACTO LEGISLATIVO POR CARECER DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2014. MUNICIPIO DE CAJEME, ESTADO DE SONORA. 1 DE MARZO DE 2016. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **día primero de marzo de dos mil dieciséis**.

VISTOS; para resolver la controversia constitucional identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil catorce, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel Montaña Gutiérrez, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Cajeme, Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y actos que a continuación se transcriben:

"De la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora y de la Secretaría de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, se reclama el acuerdo de fecha 25 de septiembre de 2014, mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora, no aprueba la cuenta pública del ejercicio fiscal de 2013 del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, México."

+

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda el Municipio actor señaló como antecedentes, entre otros, los siguientes:

"VI. Antecedentes: Manifestamos que los hechos y abstenciones que constituyen los antecedentes del acto cuya invalidez se demanda son los siguientes:

"1. De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los Estados tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los Municipios y las de revisar y fiscalizar sus cuentas públicas, lo que se traslada a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, la cual dispone en su artículo 64, fracción XXV, que dicha facultad al Congreso del Estado de Sonora, consiste en revisar y fiscalizar la cuenta pública de los Municipios con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados, en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados. Si de las glosas aparecieren discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

"2. Como lo señala la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 especificando que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

"En el Estado de Sonora, la Constitución Local contempla en su artículo 67, la existencia, estructura y atribuciones del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización que se constituye con las características que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que es el órgano

técnico auxiliar del Congreso del Estado, quien se encarga de la revisión y fiscalización de los Municipios en los términos en que nos hemos referido.

"3. El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 17 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, notificó el inicio de las facultades de comprobación en lo que refiere a la cuenta pública del Municipio de Cajeme, Sonora, México, correspondiente al ejercicio de 2013, la cual transcurrió normalmente prediciendo (sic) el informe de resultados correspondiente. Posteriormente el 30 de agosto de 2014 se entregó al Congreso del Estado las cuentas públicas del ejercicio 2013 por parte del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, mismas que fueron turnadas para su estudio y dictaminación a la Comisión de Vigilancia del propio Instituto de conformidad con lo establecido por el artículo 20, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

"4. El 30 de agosto de 2014, la Comisión de Vigilancia, emite dictamen de conformidad con lo establecido en el artículo 20, fracciones II y III, de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, a fin de que se presente, al Pleno del Congreso el informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas.

"En lo que respecta al Municipio de Cajeme, el dictamen arrojó una calificación de 8.70 (ocho punto setenta) puntos de 10 (diez), de acuerdo a los criterios de calificación establecidos por el propio instituto.

"5. Fechado en 25 de septiembre de 2014, se emite por partes (sic) del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización un voto particular, el cual se dirige a la Asamblea Legislativa del Congreso del Estado de Sonora, en el cual solicitan se califique como no aprobada las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos de Álamos, Cajeme, H. Guaymas, Moctezuma, Navojoa, H. Nogales, San Javier y Puerto Peñasco, sin justificar ni mucho menos fundamentar la petición.

"6. Al someterse al Pleno del Congreso del Estado de Sonora, los dictámenes, resultan calificadas como no aprobadas las cuentas públicas de los Municipios señalados en el punto anterior, sin que al efecto se realice razonamiento alguno que motivara con base en la legislación vigente y a las normas técnicas y procesos de revisión, fiscalización y auditoría inherentes a las cuentas públicas de los Municipios.

"7. Lo anterior fue notificado al H. Ayuntamiento de Cajeme mediante oficio de fecha 25 de septiembre de 2014, emitido por la Secretaría del Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora, recibido por el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental el 14 de octubre de 2014."

TERCERO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La parte actora señaló como preceptos infringidos los artículos 16, 109, fracción III, 113, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expuso los conceptos de invalidez que enseguida se sintetizan:

1. Que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización en el dictamen técnico de la cuenta pública del Municipio de Cajeme, presentado a la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado el treinta de agosto de dos mil catorce, elaboró un análisis pormenorizado de los parámetros que deben observarse para la revisión de esa cuenta, en el que indicó el grado de cumplimiento de cada uno de los indicadores a revisar, apuntado como evaluación final un valor de "8.70", y en el apartado de conclusiones expuso lo siguiente:

"Por lo anteriormente expuesto y fundado nos permitimos manifestar que la Cuenta Pública del Municipio de Cajeme, Sonora, correspondiente al ejercicio de 2013 salvo lo expuesto en el apartado VIII del presente informe presenta razonablemente en lo general la situación financiera, así como los resultados de las operaciones realizadas de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, por lo que sometemos a la consideración de los C. Diputados integrantes de la LX Legislatura del Congreso del Estado, el presente informe de resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Ejercicio 2013, elaborado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización'."

Posteriormente, en sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Sonora se recibió el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, el dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia de ese Congreso, junto con el voto particular suscrito por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes de esa comisión, voto en el cual se propuso la calificación del Municipio de Cajeme como no aprobada, sin especificar las causas y motivos que originaron su inconformidad con el dictamen votado por la mayoría de los integrantes de la comisión; y que una vez sometido a votación del Pleno el dictamen elaborado con base en la opinión técnica del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, éste se votó en el sentido de rechazarlo y, posteriormente, se sometió a consideración el voto particular referido, lo que provocó que se emitiera el acuerdo impugnado en el sentido de tener por no

aprobada la cuenta pública del Municipio actor, de cuya lectura, aduce, se advierte que no se ajusta a los principios de legalidad previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que no se encuentra debidamente fundado y motivado.

Que lo anterior es así, porque de la redacción al acuerdo combatido adoptado por el Congreso local, se aprecia que pese a que la cuenta pública fue calificada como favorable por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en el Pleno se acordó calificarla como no aprobada, sin indicar con precisión los razonamientos que llevaron al Congreso a desestimar el dictamen técnico, ni se señaló el fundamento legal que da sustento a esa determinación.

Agrega que el acuerdo combatido fue tomado por la mayoría de diputados que conforman el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, cuando los Municipios cuya cuenta pública se calificó como no aprobada, corresponden a aquellos en los que el Ayuntamiento pertenece a un partido político diverso al que ostenta el Gobierno del Estado de Sonora, lo que demuestra que el acto impugnado atendió a intereses políticos y no a cuestiones eminentemente técnicas propias del ejercicio del gasto público, las que son de interés general para los ciudadanos del Municipio, lo que no es correcto porque propicia un ambiente de opacidad y desinformación en cuanto a las finanzas municipales, esto por la violación a los principios de fundamentación y motivación.

En otras palabras, el acto cuya invalidez se demanda es ilegal, porque en él se desestimó la opinión del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, sin exponer las razones que motivaron esa decisión, ni señalar los preceptos en su caso aplicables, por lo que en el caso, se deben observar las jurisprudencias del Tribunal Pleno, de rubros: "CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

2. Que el acuerdo combatido es inconstitucional porque existe un exceso en cuanto a la facultad de la Legislatura Estatal para revisar la cuenta

pública de los Municipios, lo que implica una violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que ordena que los Congresos de los Estados tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, esto es, tienen la facultad de revisar y fiscalizar esas cuentas, entendiendo por "revisar", el acto de someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo, según la Real Academia de la Lengua Española, sin que de ese concepto se desprenda la acción de calificar, aprobar o autorizar; y que esto es útil para entender que el efecto de fiscalizar debe ser el de controlar la cuenta pública de los Municipios, observando las inconsistencias, irregularidades y errores que se detecten, no así calificarla, aprobarla o autorizarla.

Asimismo indica que la Constitución del Estado de Sonora en su artículo 64, fracción XXV, adopta esa facultad y la reconoce en favor de la Legislatura Estatal, al indicar que ésta tiene la facultad de revisar anualmente las cuentas públicas de los Municipios, precisando que el objeto de esa revisión es la de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados en los programas correspondientes, entre otras cuestiones; de donde se desprende que ese precepto observa la misma regla que la Constitución Federal; sin embargo, la autoridad demandada se extralimitó en lo relacionado con la revisión a la cuenta pública, en contradicción a lo dispuesto en el artículo 64 y a lo ordenado en la Constitución General de la República.

Así como aduce que el acto en cuestión: "*... se emitió en ejercicio de una facultad otorgada a la Legislatura Local por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, implícita en una obligación consignada a los Municipios que es contraria a las facultades que otorga la Constitución Federal, ya que la facultad establecida por el artículo 115 constitucional a las Legislaturas de los Estados en referencia a las cuentas públicas de los Municipios, lo es la de revisar y fiscalizar y no así la calificación, aprobación o autorización de las mismas, por lo que el acto de aprobación o no aprobación, independientemente del sentido en que se califique, es contrario a la Constitución Federal, por tanto, deberá declararse nulo.*"

CUARTO.—**Trámite.** Por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil catorce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 115/2014, y por razón de turno designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán, quien por acuerdo de diez de diciembre siguiente, admitió a trámite la demanda y reconoció el carácter de demandado al Poder Legislativo del Estado de Sonora, al que ordenó emplazar; asimismo, determinó dar

vista al procurador general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

Cabe mencionar que en ese proveído no se reconoció el carácter de autoridades demandadas a la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, así como a la Secretaría, ambos del Congreso del Estado de Sonora, al tratarse de órganos subordinados o internos del referido Poder Legislativo.

QUINTO.—**Contestación a la demanda.** Por escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil quince, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, dio contestación a la demanda y, al respecto, argumentó lo siguiente:

1. Que la parte demandada cumplió con el principio de legalidad, al analizar, discutir y aprobar el acuerdo impugnado, dado que se siguió el procedimiento establecido en la Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora; que se citó el fundamento con base en el cual se presentó a los integrantes del Pleno del Congreso del Estado; y se expresaron los motivos por los que se emitió una opinión distinta a la expresada en el dictamen aprobado por la Comisión de Vigilancia.

2. Que en la fase deliberativa del proceso legislativo, tanto los integrantes de la Comisión de Vigilancia, como los diputados que no estaban de acuerdo con lo manifestado por los primeros, tuvieron la posibilidad de convencer al resto de los legisladores y obtener el voto a favor de su posición, lo que significa que en el procedimiento de aprobación del acuerdo cuestionado, se respetó el principio de legalidad, ya que se aprobó con base en las facultades contenidas en el artículo 20, fracciones II y III, de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

3. Que lo previsto en el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora, es acorde con el numeral 115, fracción IV, de la Carta Magna, en el cual, el Constituyente en aras de fortalecer la autonomía de los Municipios, con base en la organización política, administrativa y división territorial de las entidades federativas, les otorgó la facultad de administrar libremente la hacienda pública; además se estableció la atribución a las Legislaturas Locales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, así como de revisar y fiscalizar sus cuentas públicas; de lo que se infiere que la esfera de atribuciones del Municipio constituye el extremo y límite de las

facultades de revisión y fiscalización que tienen asignadas las Legislaturas a través del ente facultado para ello.

Indica que el artículo 139 de la Constitución Política del Estado de Sonora, dispone que los Municipios administrarán los bienes de dominio público y privado de su patrimonio, podrán otorgar concesiones para su explotación, administrarán libremente su hacienda, que estará integrada con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que establezca el Congreso del Estado a su favor; asimismo, el citado precepto indica que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos por los Ayuntamientos, o por quien éstos autoricen, bajo los principios de honradez y eficacia, según las bases establecidas en el artículo 150 de esa Constitución y en las leyes correspondientes.

4. Que en relación con la función fiscalizadora de las cuentas públicas estatales y municipales, el artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Sonora, prevé que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización se constituye como un órgano con autonomía técnica y de gestión, encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros, así como de las referidas cuentas públicas; que dentro de sus atribuciones está la de revisar anualmente las cuentas públicas del año inmediato anterior que deberán presentar los tres Poderes del Estado y los Municipios; fiscalizar los ingresos y egresos, así como el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos; entregar al Pleno del Congreso por conducto de la Comisión de Vigilancia, los resultados de la revisión de las cuentas públicas a más tardar el treinta de agosto del año de su presentación, incluyendo en dicha entrega los dictámenes de la revisión, un apartado correspondiente a la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas y demás información que determinen las leyes secundarias.

Sobre esa base argumenta que de la citada normatividad se deduce que si bien el Municipio tiene la facultad de autodecisión acerca de la disposición y aplicación de sus recursos, esto es, de decidir en qué va a gastar; lo cierto es que la Legislatura Estatal, por conducto del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, a su vez tiene la atribución de revisar y fiscalizar el debido manejo hacendario, es decir, que lo gastado se haya realizado conforme a la normatividad vigente y a la luz de los parámetros de economía, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los planes y programas aprobados por el Ayuntamiento.

5. Que el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Local se apega a la Carta Magna, en el sentido de que al Instituto Superior de Auditoría y

Fiscalización, le corresponde constitucional y legalmente fiscalizar las cuentas públicas Estatales y Municipales, así como presentar los resultados al Pleno del Congreso de la citada entidad federativa, en términos de los artículos 64, fracción XXV, y 67, inciso B), para cuyo cometido se requiere del análisis e interpretación de las normas relacionadas con esa función fiscalizadora; consecuentemente, niega que el Congreso haya excedido su facultad legislativa al momento de establecer en el precepto citado en primer término, como una obligación de los Municipios la de someter al examen y aprobación del Congreso las cuentas públicas del año anterior y, que con ello se violente la supremacía constitucional.

Lo anterior, porque las leyes generales o leyes marco emitidas 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 la plataforma mínima desde la que las entidades puedan emitir sus normas tomando en cuenta su propia realidad social; agrega que contrario a lo afirmado en la demanda, al momento de aprobarse la norma constitucional local impugnada, se apejó a la constitucionalidad y legalidad del procedimiento de formación y se observaron las competencias que le fueron otorgadas.

6. Que el derecho que tienen los ciudadanos de conocer con claridad y transparencia la forma en que se utilizaron los recursos públicos por sus autoridades municipales, no entra en conflicto con la disposición normativa, sino que al contrario, fortalece la voluntad ciudadana de contar con autoridades honestas y eficientes en el manejo de recursos públicos; por lo que, al atribuirle al Ayuntamiento la obligación de someter a aprobación las cuentas públicas del año anterior, no genera ningún conflicto con el interés general, sino por el contrario, el ciudadano está interesado en que todas las autoridades transparenten el uso de los recursos públicos; de ahí que, el establecimiento de una protección mayor, no significa en sí misma una violación al orden constitucional federal, sino que, en este caso existe coincidencia en el sentido y objeto establecido en la Constitución Federal con lo dispuesto en su similar local.

Refiere que el establecimiento de la aprobación de las cuentas públicas de los Ayuntamientos por parte del Congreso Local, constituye el medio para alcanzar el fin y contenido de las normas que en materia de fiscalización fueron desarrolladas para tener transparencia y el adecuado uso de los recursos públicos; es decir, si bien, el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Local establece la obligación para que los Municipios presenten las cuentas públicas para su aprobación por parte del Poder Legislativo, también lo es que ello no debe interpretarse de manera aislada como se aduce en la demanda, sino que debe considerarse que está motivada por una finalidad específica

consistente en que los ciudadanos conozcan si se cumplió con las metas en el uso de los recursos públicos y, de no ser así, que se enteren de las razones por las cuales no fue calificado como positivo dicho manejo.

7. Que con la obligación atribuida al Municipio no se busca contrarrestarle la libertad en el manejo de la hacienda pública o indicarle cómo, cuándo y en qué gastar, sino que una vez que éste determine a donde irá el recurso público, lo aplique efectivamente en los planes y programas que se impuso, con el fin de salvaguardar el interés general relativo a que los recursos se manejen con eficiencia y transparencia; lo que no se contrapone con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, pese a que éste no dispone expresamente la aprobación de dichas cuentas públicas por los Poderes Legislativos Estatales y sólo hace mención de revisar y fiscalizar; empero, tampoco prohíbe hacerlo, por lo que debe entenderse como la posibilidad de legislar al respecto.

SEXTO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. La procuradora general de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.

SÉPTIMO.—Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el treinta de abril de dos mil quince tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con el diverso 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos y de las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados los alegatos del Municipio actor 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 i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución 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 suscitado entre el Congreso del Estado de Sonora y el Municipio de Cajeme de esa entidad federativa.

SEGUNDO.—Precisión de la litis. De conformidad con el artículo 39 de la ley de la materia, este Tribunal Pleno procede a fijar los actos impugnados

en la demanda de controversia constitucional. Así, en el apartado IV de ese escrito el Municipio actor señaló como acto combatido el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora, no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme, Sonora.

TERCERO.—Oportunidad. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público.

El acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, por el cual el Congreso del Estado de Sonora no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, le fue notificado al Municipio actor mediante oficio número AAM/2763/14, el catorce de octubre de dos mil catorce.¹

Ahora bien, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"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, y."

Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de actos es de treinta días 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 éstos.

En el caso, si el acuerdo combatido fue notificado al Municipio actor el catorce de octubre de dos mil catorce, el plazo referido transcurrió del

¹ Foja diecisiete del expediente de la controversia constitucional.

dieciséis de octubre al veintiocho de noviembre de dos mil catorce, descontando los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de octubre; uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, diecisiete, veinte, veintidós y veintitrés de noviembre, todos del citado año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno, de cuatro de marzo de dos mil trece.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la oficina del Servicio Postal Mexicano el veinticinco de noviembre de dos mil catorce, es claro que su presentación resultó oportuna, aun y cuando en esta Suprema Corte se haya recibido el escrito referido el ocho de diciembre, en virtud de que el artículo 8 de la ley de la materia establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de este Alto Tribunal podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo.

Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 17/2002 de este Tribunal Pleno, cuyos rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el

mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de dos mil dos, tesis P/J. 17/2002, página 898, registro digital: 187268)

CUARTO.—Legitimación. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, a continuación se analiza la legitimación de las partes en esta controversia constitucional.

De acuerdo con el inciso i), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal,² el ente legitimado para promover la demanda de controversia constitucional, es el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora.

Por otra parte, en representación de ese Municipio suscribió la demanda Manuel Montaña Gutiérrez en su carácter de síndico municipal, quien de acuerdo con el artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora,³ tiene entre otras obligaciones, la consistente en la representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, así como en aquellos en que tenga interés jurídico. Además, el promovente exhibió copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la planilla ganadora de la elección de Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, expedida por el Consejo Municipal Electoral del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora.⁴ En consecuencia, el Municipio actor está legitimado para plantear la presente controversia.

Por lo que hace a la legitimación de la autoridad demandada Poder Legislativo del Estado de Sonora, debe decirse que en términos de lo dispuesto

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

³ **Artículo 70.** El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones:

"...

"II. La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos."

⁴ Foja treinta y cuatro del expediente de la controversia constitucional.

en los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley de la materia, tiene el carácter de demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En el caso, en representación del Poder Legislativo del Estado de Sonora, compareció el diputado Abraham Montijo Cervantes, en su carácter de presidente de la mesa directiva, quien acreditó su calidad con la copia certificada del acuerdo 195 aprobado el once de diciembre de dos mil catorce,⁵ y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 66, fracción I y 79 de la Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,⁶ que le otorgan expresamente el carácter de representante legal del Congreso del Estado.

En consecuencia, el Poder Legislativo del Estado de Sonora tiene legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éste se le atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que el funcionario que comparece cuenta con facultades para representarlo.

QUINTO.—Causales de improcedencia. En virtud de que las partes no hacen valer ninguna causa de improcedencia, ni de oficio se advierte la existencia de alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

SEXTO.—Descripción de las constancias de autos relacionadas con el acto impugnado. Previo al estudio de los conceptos de invalidez, resulta necesario describir y transcribir parte de los actos que antecedieron al acuerdo combatido.

Así, de la lectura a los antecedentes que narra el actor, transcritos a fojas dos, tres y cuatro de esta ejecutoria, así como de las constancias exhibidas por las partes, se da relación de lo siguiente:

1. Mediante oficio AAM/2708/2013 de primero de octubre de dos mil trece, dirigido al presidente municipal de Cajeme, Sonora, el auditor mayor

⁵ Foja doscientos dieciséis a doscientos veinte del expediente de la controversia constitucional.

⁶ "**Artículo 66.** Son atribuciones del presidente:

"I. Fungir como representante legal del Congreso del Estado, pudiendo delegar dicha representación previo acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política."

"**Artículo 79.** El presidente y secretario de la Diputación Permanente tendrán, en lo conducente, todas las atribuciones administrativas y de representación que corresponden a la presidencia y a la secretaria de la mesa directiva, respectivamente."

del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, notificó el inicio de los trabajos de revisión a los informes trimestrales correspondientes al ejercicio dos mil trece, actuación que fundamentó en los artículos 64, fracción XXV, 67, incisos A, B y D de la Constitución Política del Estado de Sonora; 3, fracción VI, 6, 7, 17, fracciones I, II, IV, V, IX, X, 52, fracciones II, III y último párrafo, de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora; 2, 10, fracciones IX, XXXIII y XXXIV y 24 del Reglamento Interior del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.⁷

2. Por diverso oficio AAM/799/2014 de veinticinco de marzo de dos mil catorce, el auditor mayor del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización notificó al presidente municipal de Cajeme, Sonora, la continuación de los trabajos de revisión a los informes trimestrales y cuenta pública correspondientes al ejercicio dos mil trece.⁸

3. Concluida la revisión, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización elaboró Informe de Resultados de la Cuenta Pública dos mil trece, del Municipio de Cajeme-Sonora, de fecha treinta de agosto de dos mil catorce; y de su lectura se desprende lo siguiente:⁹

"Presentación

"Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 67 Fracción E) y 136 Fracción XXIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 3o. fracción VI, 7o., 22, 25, 40 y 52, fracciones III y IV, de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, se presenta en tiempo y forma a la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría (sic) Fiscalización, para que por su conducto, sea presentada ante el Pleno del Congreso del Estado, el Informe de Resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2013 del Municipio de Cajeme.

"...

"VII. Evaluación global del desempeño municipal

⁷ Foja cincuenta y seis del expediente. Similar oficio se notificó a distintas autoridades de ese Municipio.

⁸ Foja sesenta y cinco del expediente. Similar oficio se notificó a distintas autoridades de ese Municipio.

⁹ Foja setenta y siete del expediente.

"La evaluación global al desempeño municipal tiene como finalidad establecer parámetros para medir de manera objetiva la eficiencia financiera, fiscal y operativa de las administraciones municipales. En tal sentido, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización elaboró e instrumentó este método de evaluación con el objeto de evitar cualquier tipo de discrecionalidad en el resultado y las conclusiones derivadas de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del Municipio.

"Para la obtención de la evaluación global al desempeño municipal, se aplicó una metodología que se explica en el documento anexo denominado 'Evaluación al Desempeño Municipal 2013'.

"En resumen, y en base a las evaluaciones obtenidas en cada apartado temático se muestra a continuación los siguientes resultados:

	Evaluación del apartado	Ponderación	Valor
Evaluación a la gestión financiera	10.00	20%	2.00
Evaluación a la recaudación del ingreso	7.80	20%	1.56
Evaluación al ejercicio del gasto	5.69	20%	1.14
Evaluación a la administración de fondos	10.00	10%	1.00
Evaluación al cumplimiento de metas	10.00	10%	1.00
Evaluación al monto cuantificable de las observaciones relevantes	10.00	20%	2.00
Evaluación final			8.70"

Asimismo, en las conclusiones se plasmó lo siguiente:¹⁰

"IX. Conclusiones

¹⁰ Foja ciento cinco del expediente.

"La elaboración y presentación de la información contenida en la cuenta pública que nos ocupa, es responsabilidad de la administración municipal, por lo que los resultados del presente informe, y la calificación que en su oportunidad reciba del Congreso del Estado, no exime de responsabilidad a los servidores públicos municipales, respecto de las deficiencias en que puedan haber incurrido, así como también del cumplimiento total y definitivo de solventar las observaciones y salvedades señaladas en los apartados V y VI del presente informe de resultados y las contenidas en el informe de fiscalización.

"Fue analizada y revisada la información financiera presentada por el Ayuntamiento consistente en la cuenta pública del Municipio de Cajeme, Sonora por el ejercicio 2013, con el apoyo de los documentos base para la revisión y fiscalización de la cuenta pública, así como a los resultados de la evaluación global al desempeño municipal, que se aplicó en cada apartado temático.

"Fundamentación Legal:

"Artículos 42, 64 fracción XXV, 67, incisos B) y E), 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora; 3o. fracción VI, 7o., 22, 25, 40 y 52, fracciones III y IV, de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, nos permitimos manifestar que la cuenta pública del Municipio de Cajeme, Sonora, correspondiente al ejercicio 2013 salvo lo expuesto en el apartado VIII del presente informe presenta razonablemente en lo general la situación financiera, así como los resultados de las operaciones realizadas de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los postulados básicos de contabilidad gubernamental, por lo que sometemos a la consideración de los C. Diputados integrantes de la LX Legislatura del Congreso del Estado, el presente Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Ejercicio 2013, elaborado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

"Hermosillo, Sonora, 30 de agosto de 2014."

4. Como consecuencia de lo anterior, con apoyo en el artículo 40 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, el Instituto Superior

de Auditoría y Fiscalización entregó a la Comisión de Vigilancia del Congreso de esa entidad federativa el informe ya referido, por lo que esa comisión procedió a la elaboración del dictamen correspondiente, cuyo contenido es el siguiente:¹¹

"Honorable asamblea:

"A los diputados integrantes de la comisión indicada al rubro de esta Sexagésima Legislatura, nos fueron turnados para estudio y dictamen, oficios y anexos presentados por los 72 Ayuntamientos del Estado relativos a las cuentas públicas municipales correspondientes al ejercicio fiscal del año 2013, a efecto de que este Poder Legislativo se encuentre en aptitud de revisar y fiscalizar los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados y analizar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados, conforme las disposiciones normativas que rigen el procedimiento de fiscalización.

"En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos (sic) 52 de la Constitución Política del Estado, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

"Acuerdo:

"Primero. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

"1. Cucurpe

"2. Opodepe

"Segundo. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, aprueba con salvedad, las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

¹¹ Fojas cuatrocientos catorce a cuatrocientos dieciséis del expediente.

1. Aconchi
2. Agua Prieta
3. Álamos
4. Altar
5. Arivechi
6. Atil
7. Bacadéhuachi
8. Bacerac
9. Bacoachi
10. BÁCUM
11. Banámichi
12. Baviácora
13. Bavispe
14. Benito Juárez
15. H. Caborca
16. Cajeme
17. H. Cananea
18. Carbó
19. La Colorada
20. Cumpas
21. Empalme
22. Etchojoa
23. Fronteras
24. Gral. Plutarco E. Calles
25. Granados
26. H. Guaymas
32. Magdalena
33. Mazatán
34. Naco
35. Nácori Chico
36. Nacozari de García
37. Navojoa
38. H. Nogales
39. Ónavas
40. Oquitoa
41. Pitiquito
42. Puerto Peñasco
43. Quiriego
44. Rayón
45. Rosario
46. Sahuaripa
47. San Felipe de Jesús
48. San Ignacio Río Muerto
49. San Luis Río Colorado
50. San Miguel de Horcasitas
51. San Pedro de la Cueva
52. Santa Ana
53. Santa Cruz
54. Sáric
55. Soyopa
56. Suaqui Grande
57. Tepache

- | | |
|----------------|-------------------|
| 27. Hermosillo | 58. Trincheras |
| 28. Huachinera | 59. Tubutama |
| 29. Huásabas | 60. H. Ures |
| 30. Huatabampo | 61. Villa Hidalgo |
| 31. Ímuris | 62. Yécora" |

"Tercero. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, no aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

1. Arizpe
2. Bacanora
3. Benjamín Hill
4. Divisaderos
5. Huépac
6. Moctezuma
7. San Javier
8. Villa Pesqueira

"Cuarto. El Congreso del Estado de Sonora instruye al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que turne a los titulares de los órganos de control interno municipales correspondientes, a fin de que den seguimiento a cada una de las observaciones y salvedades señaladas en los informes de resultados de las cuentas públicas del año 2013 de los Municipios y, en caso de no solventarlas en términos de lo que marca la ley en la materia, se promueva ante las autoridades competentes, los procedimientos de responsabilidad que resulten procedentes.

"Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 42, 64, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado de Sonora y 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de urgente resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria. Lo anterior, en función de que el artículo 42 de la Constitución Política del Estado antes señalado, establece que esta Soberanía califique las cuentas públicas municipales, de tal forma que pueda cumplirse el deber constitucional señalado.

"Sala de Comisiones del H. Congreso del Estado

"'Constituyentes Sonorenses de 1917'

"Hermosillo, Sonora, a 18 de septiembre de 2014

"Dip. José Luis Marcos León Perea

"Presidente

"Dip. Luis Alejandro García Rosas

"Secretario

"Dip. Abel Murrieta Gutiérrez

"Secretario

"Dip. Juan Manuel Armenta Montaña

"Secretario

"Dip. Gildardo Real Ramírez

"Secretario

"Dip. Perla Zuzuki Aguilar Lugo

"Secretaria

"Dip. Karina García Gutiérrez

"Secretaria

"Dip. Ismael Valdéz López

"Secretario

"Dip. Carlos Ernesto Navarro López

"Secretario."

5. En relación con el dictamen referido, los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, formularon voto particular,¹² del que se reproduce lo siguiente:

"Voto particular

"El día 30 de agosto del presente año, le fueron presentadas en tiempo y forma al Congreso del Estado las cuentas públicas del ejercicio 2013, por parte del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, mismas que fueron turnadas para su estudio y dictaminación a la Comisión de Vigilancia del mismo.

"Con base en el documento presentado, se elaboró el dictamen correspondiente, mismo que contiene el acuerdo al que la mayoría de los integrantes de dicha comisión llegaron, el cual, quienes suscribimos el presente voto particular, consideramos que no concuerda con el contenido de las cuentas públicas presentadas por parte del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

"...

"No obstante, como más adelante se detallará, existen Municipios que particularmente, han sido objeto de observaciones que consideramos insoslayables, que dejan de aclarar el empleo de numerarios destinados específicamente para ciertas partidas, por lo que ante el vacío y reticencia observado en el cuerpo del dictamen que hemos analizado, es necesario desarrollar el presente voto particular en los siguientes términos:

"En lo que respecta al Municipio de Cajeme, debemos observar los siguientes puntos de interés:

"• Ejercicio de partidas de gastos no contempladas en el presupuesto de egresos por \$3'023,755 pesos.

"• \$12'931,028 por pago de médico particular y medicinas para funcionarios y servidores públicos.

"• \$3'142,747 observados en obra pública por falta de claridad en contratos, plazos de entrega, expedientes incompletos, etcétera.

¹² Fojas cuatrocientos treinta y cinco a cuatrocientos cuarenta y siete del expediente.

"• \$3'552,187 por contratación de servicios por adjudicación directa cuando debieron ser licitados.

"...

"En las apuntadas condiciones, los suscritos diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, nos vemos en la necesidad de presentar este voto particular para solicitar a esta Soberanía que en un ejercicio plenamente responsable de la función legislativa que nos fue encomendado por mandato popular, rechazemos el dictamen que presentan la mayoría de los integrantes de esta comisión, por lo que proponemos de manera alternativa el siguiente punto de:

"Acuerdo

"Primero. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

"1. Cucurpe

"2. Opodepe

"Segundo. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, aprueba con salvedad, las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

- | | |
|-----------------|------------------------|
| 1. Aconchi | 34. Magdalena |
| 2. Agua Prieta | 35. Mazatán |
| 3. Altar | 36. Naco |
| 4. Arispe | 37. Nácori Chico |
| 5. Arivechi | 38. Nacozeni de García |
| 6. Átil | 39. Ónavas |
| 7. Bacadéhuachi | 40. Oquitoa |

8. Bacanora
9. Bacerac
10. Bacoachi
11. Bacúm
12. Banámichi
13. Baviácora
14. 14 (sic) Bavispe
15. Benito Juárez
16. Benjamín Hill
17. H. Caborca
18. H. Cananea
19. Carbó
20. La Colorada
21. Cumpas
22. Divisaderos
23. Empalme
24. Etchojoa
25. Fronteras
26. Gral. Plutarco E. Calles
27. Granados
28. Hermosillo
29. Huachinera
30. Huásabas
31. Huatabampo
32. Huépac
33. Ímuris
41. Pitiquito
42. Quiriego
43. Rayón
44. Rosario
45. Sahuaripa
46. San Felipe de Jesús
47. San Ignacio Rio Muerto
48. San Luis Rio Colorado
49. San Miguel de Horcasitas
50. San Pedro de la Cueva
51. Santa Ana
52. Santa Cruz
53. Sáric
54. Soyopa
55. Suaqui Grande
56. Tepache
57. Trincheras
58. Tubutama
59. H. Ures
60. Villa Hidalgo
61. Villa Pesqueira
62. Yécora

"Tercero. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, no aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

- "1. Álamos.

- "2. Cajeme.
- "3. H. Guaymas.
- "4. Moctezuma.
- "5. Navojoa.
- "6. H. Nogales.
- "7. San Javier.
- "8. Puerto Peñasco.

"Cuarto. El Congreso del Estado de Sonora instruye al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que turne a los titulares de los órganos de control interno municipales correspondientes, a fin de que den seguimiento a cada una de las observaciones y salvedades señaladas en los informes de resultados de las cuentas públicas del año 2013 de los Municipios y, en caso de no solventarlas en términos de lo que marca la ley en la materia, se promueva ante las autoridades competentes, los procedimientos de responsabilidad que resulten procedentes.

"Quinto. El Congreso del Estado de Sonora instruye al presidente de la mesa directiva, a efecto de que gire una atenta invitación a los tesoreros y a los titulares de las Direcciones de Obras Públicas de los Municipios de Álamos, Cajeme, Guaymas, Navojoa, Nogales y Puerto Peñasco, con el objeto de programar una reunión de trabajo con la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que informen a esta soberanía sobre las observaciones e irregularidades presentadas en el informe de la cuenta pública municipal correspondiente."

6. Posteriormente, el Congreso del Estado de Sonora celebró sesión ordinaria de veinticinco de septiembre de dos mil catorce,¹³ en la que sometió a consideración de los diputados presentes el orden del día, integrado de la siguiente manera:

"C. Dip. Karina García Gutiérrez: orden del día

"Sesión del día 25 de septiembre de 2014

"1. Lista de asistencia y declaratoria de quórum inicial.

"2. Lectura y, en su caso, aprobación del orden del día.

¹³ Foja trescientos veinte del expediente de la controversia constitucional.

"3. Correspondencia.

"4. Informe que rinde la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en relación a la cuenta pública del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal 2013 y lectura de los posicionamientos de los grupos parlamentarios respecto a dicho informe.

"5. Iniciativa que presentan los diputados integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, en relación a la cuenta pública del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal 2013.

"6. Dictamen que rinde la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en relación a la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios de la entidad, relativas al ejercicio fiscal 2013 y voto particular que presentan los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional que integran la referida Comisión, de conformidad con lo que establece el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

"7. Clausura de la sesión y citatorio para la próxima."

7. La sesión ordinaria mencionada quedó documentada en el acta de la que se toman algunos de sus segmentos:¹⁴

"Continuando con el desarrollo de la sesión me permito conceder el uso de la voz al diputado Carlos Gómez Cota, a fin de que realice la lectura del dictamen que presenta la Comisión de Vigilancia del Isaf, en relación con las cuentas públicas de los Municipios del Estado, correspondientes al año 2013.

"C. Dip. Carlos Enrique Gómez Cota: señor presidente le solicito que someta a consideración del Pleno de esta Soberanía, una petición de los integrantes de la comisión dictaminadora para que esta Soberanía autorice obviar la lectura de la parte expositiva y consideraciones del presente dictamen, procediendo únicamente a leer el contenido del proemio y resolutivo del mismo.

"C. Dip. Presidente: Pregunto a la asamblea si es de aprobarse la solicitud para obviar la lectura del dictamen en los términos expresados por el

¹⁴ Fojas cuatrocientos trece a cuatrocientos treinta y tres del expediente.

diputado, en votación económica los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por unanimidad) aprobada la solicitud por la asamblea y, por tanto, puede realizar la lectura en los términos solicitados, adelante compañero diputado.

"C. Dip. Carlos Enrique Gómez Cota: Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización

"Diputados integrantes:

"José Luis Marcos León Perea
"Luis Alejandro García Rojas
"Abel Murrieta Gutiérrez
"Juan Manuel Armenta Montaña
"Gildardo Real Ramírez
"Perla Zuzuki Aguilar Lugo
"Karina García Gutiérrez
"Ismael Valdéz López
"Carlos Ernesto Navarro López

"Honorable asamblea:

"A los diputados integrantes de la comisión indicada al rubro de esta Sexagésima Legislatura, nos fueron turnados para estudio y dictamen, oficios y anexos presentados por los 72 Ayuntamientos del Estado relativos a las cuentas públicas municipales correspondientes al ejercicio fiscal del año 2013, a efecto de que este Poder Legislativo se encuentre en aptitud de revisar y fiscalizar los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados y analizar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados, conforme las disposiciones normativas que rigen el procedimiento de fiscalización.

"En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos (sic) 52 de la Constitución Política del Estado, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

"...¹⁵

¹⁵ En este apartado se dio lectura a los puntos de acuerdo del dictamen elaborado por la Comisión de Vigilancia, documento que en esta ejecutoria se ha reproducido a fojas veintidós a veinticinco.

"C. Dip. Presidente: A continuación conforme lo establece el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo conoceremos el contenido del voto particular que presentan los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, respecto del dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia del Isaf, sobre las cuentas públicas de los municipios del Estado, para lo cual concedo el uso de la voz al diputado Juan Manuel Armenta.

"C. Dip. Juan Manuel Armenta Montaña: H. Asamblea Legislativa del Congreso del Estado de Sonora.

"Presente.

"Los suscritos diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, con fundamento en lo establecido por el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, comparecemos ante esta asamblea a efecto de someter a su consideración el presente voto particular relativo al dictamen presentado por la mayoría de los integrantes de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado en relación a las cuentas públicas municipales correspondientes al ejercicio fiscal del año 2013.

"En ese sentido, los suscritos hemos procedido a realizar el estudio y análisis legal correspondiente, razón por la que con fundamento en los preceptos legales antes invocados, nos permitimos presentar para su discusión y aprobación, en su caso, el presente:

"Voto particular

"...¹⁶

"C. Dip. Presidente: Escuchada la primera lectura del dictamen y del voto particular, procederemos a desahogar la discusión y votación en primer término del contenido del dictamen y sólo en el caso de que el resolutivo del dictamen no fuese aprobado se discutirá y votará el resolutivo del voto particular. En función de lo anterior se pone a discusión la dispensa al trámite de

¹⁶ En este punto se dio lectura al voto particular del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional integrante de esa Comisión de Vigilancia, documento que en esta ejecutoria se transcribió a fojas veinticinco a veintiocho.

segunda lectura del dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia del Isaf, respecto de las cuentas públicas municipales. No habiendo discusión se pregunta en votación económica si es de aprobarse la dispensa al trámite de segunda lectura del dictamen, los que estén de acuerdo sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (diputada Cobo García). Aprobada la dispensa. Pregunto ahora a la asamblea si algún diputado le interesa discutir el presente asunto en lo general o en lo particular, para de no presentarse solicitud someterlo a su consideración en un solo acto: en vista de que ningún diputado ha solicitado discutir el presente asunto en lo general o en lo particular, pregunto en votación económica si es de aprobarse, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (no se aprueba) (votaron a favor los diputados: Carrasco Agramón Luis Alfredo, Cobo García Rosana, García Gutiérrez Karina, García Rosas Luis Alejandro, García Benítez Guadalupe Adela, Gómez Cota Carlos Enrique, León Perea José Luis Marcos, Mendivil López José Abraham, Robles Pompa Humberto Jesús, Terán Uribe Vicente, Pérez Rubio Artee Vernon y Navarro López Carlos Ernesto) (votaron en contra los diputados: Almada Beltrán Mireya de Lourdes, Armenta Montaña Juan Manuel, Flores Durazo Marco Antonio, García Fierro Ignacio, López Córdova José Everardo, Neblina Vega Javier Antonio, Nieves Robinson Bours Luis Ernesto, Real Ramírez Gildardo, Serrato Castell José Carlos, Silva Vela Raúl Augusto, Valenzuela Guerra Baltazar, Vázquez Romero Shirley Guadalupe, Valdez López Ismael y Villegas Vázquez José Lorenzo). No se aprueba el dictamen al presentarse una votación en los siguientes términos: 11 votos a favor, 14 votos en contra. En virtud de que no fue aprobado el resolutivo del dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia del Isaf, procederemos ahora a discutir y votar el resolutivo del voto particular en los siguientes términos: pregunto ahora a la asamblea si a algún diputado le interesa discutir el contenido del voto particular y sus resolutivos en lo general o en lo particular para que de no presentarse solicitud someterlo a su consideración en un solo acto: Tomando en consideración que se ha solicitado la palabra para discutir el presente asunto, se pone precisamente a discusión el resolutivo del voto particular en lo general:

"...

"C. Dip. Presidente: Discutido en lo general se pregunta en votación económica si es de aprobarse el acuerdo, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (votaron a favor los diputados: Almada Beltrán Mireya de Lourdes, Armenta Montaña Juan Manuel, Flores Durazo Marco Antonio, García Fierro Ignacio, López Córdova José Everardo, Neblina Vega Javier Antonio, Nieves Robinson Bours Luis Ernesto, Real Ramírez Gildardo, Robles Manzanedo Serrato Castell José Carlos,

Silva Vela Raúl Augusto, Valenzuela Guerra Baltazar, Vázquez Romero Shirley Guadalupe, Valdez López Ismael y Villegas Vázquez José Lorenzo) (votaron en contra los diputados: Carrasco Agramón Luis Alfredo, Coboj García Rossana, García Gutiérrez Karina, García Rosas Luis Alejandro, Gómez Cota Carlos Enrique, León Perea José Luis Marcos, Mendivil López José Abraham, Robles Pompa Humberto Jesús, Terán Uribe Vicente y Pérez Rubio Artee Vernon) aprobado en lo general. Se pone a discusión el acuerdo en lo particular: no habiendo discusión en lo particular, se pregunta en votación económica si es de aprobarse el acuerdo, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (votaron a favor los diputados: Almada Beltrán Mireya de Lourdes, Armenta Montaña Juan Manuel, Flores Durazo Marco Antonio, García Fierro Ignacio, López Córdova José Everardo, Neblina Vega Javier Antonio, Nieves Robinson Bours Luis Ernesto, Real Ramírez Gildardo, Robles Manzanedo Castell José Carlos, Silva Vela Raúl Augusto, Valenzuela Guerra Baltazar, Vázquez Romero Shirley Guadalupe, Valdez López Ismael y Villegas Vázquez José Lorenzo) (votaron en contra los diputados: Carrasco Agramón Luis Alfredo, Coboj García Rossana, García Gutiérrez Karina, García Rosas Luis Alejandro, Gómez Cota Carlos Enrique, León Perea José Luis Marcos, Mendivil López José Abraham, Robles Pompa Humberto Jesús, Terán Uribe Vicente y Pérez Rubio Artee Vernon) aprobado el acuerdo y comuníquese. Al no existir más asuntos que tratar se clausura la sesión y se cita para la próxima que habrá de celebrarse el día martes 30 de septiembre de 2014 a las 12:00 horas.

"Terminó: 15:59 Horas."

8. El resultado final de la sesión celebrada por el Congreso lo constituye el acto impugnado en esta controversia constitucional, es decir, el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce,¹⁷ acto que es del tenor siguiente:

"H. Ayuntamiento de Cajeme, Sonora.

"Presente

"Acuerdo:

"Primero. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto

¹⁷ Fojas treinta y siete a treinta y nueve del expediente de la controversia constitucional.

Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

"1. Cucurpe

"2. Opodepe

"Segundo. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, aprueba con salvedad, las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

- | | |
|-------------------|------------------------------|
| "1. Aconchi | 34. Magdalena |
| 2. Agua Prieta | 35. Mazatán |
| 3. Altar | 36. Naco |
| 4. Arizpe | 37. Nácori Chico |
| 5. Ariveche | 38. Nacozari de García |
| 6. Átil | 39. Ónavas |
| 7. Bacadéhuachi | 40. Oquitoa |
| 8. Bacanora | 41. Pitiquito |
| 9. Bacerac | 42. Quiriego |
| 10. Bacoachi | 43. Rayón |
| 11. Bácum | 44. Rosario |
| 12. Banámichi | 45. Sahuaripa |
| 13. Baviácora | 46. San Felipe de Jesús |
| 14. Bavispe | 47. San Ignacio Río Muerto |
| 15. Benito Juárez | 48. San Luis Rio Colorado |
| 16. Benjamín Hill | 49. San Miguel de Horcasitas |
| 17. H. Caborca | 50. San Pedro de la Cueva |
| 18. H. Cananea | 51. Santa Ana |
| 19. Carbó | 52. Santa Cruz |
| 20. La Colorada | 53. Sáric |

- | | |
|------------------------------|---------------------|
| 21. Cumpas | 54. Soyopa |
| 22. Divisaderos | 55. Suaqui Grande |
| 23. Empalme | 56. Tepache |
| 24. Etchojoa | 57. Trincheras |
| 25. Fronteras | 58. Tubutama |
| 26. Gral. Plutarco E. Calles | 59. H. Ures |
| 27. Granados | 60. Villa Hidalgo |
| 28. Hermosillo | 61. Villa Pesqueira |
| 29. Huachinera | 62. Yécora |
| 30. Huásabas | |
| 31. Huatabampo | |
| 32. Huépac | |
| 33. Ímuris | |

"Tercero. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, no aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2013 de los Ayuntamientos siguientes:

1. Álamos
2. Cajeme
3. H. Guaymas
4. Moctezuma
5. Navojoa
6. H. Nogales
7. San Javier
8. Puerto Peñasco

"Cuarto. El Congreso del Estado de Sonora instruye al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que turne a los titulares de los órganos de control interno municipales correspondientes, a fin de que den seguimiento a cada una de las observaciones y salvedades señaladas en los informes de resultados de las Cuentas Públicas del año 2013 de los Municipios y, en caso de no solventarlas en términos de lo que marca la ley en la materia, se promueva ante las autoridades competentes, los procedimientos de responsabilidad que resulten procedentes.

"Quinto. El Congreso del Estado de Sonora instruye al presidente de la mesa directiva, a efecto de que gire una atenta invitación a los tesoreros y a los titulares de las direcciones de Obras Públicas de los Municipios de Álamos, Cajeme, Guaymas, Navojoa, Nogales, Puerto Peñasco y Quiriego, con el objeto de programar una reunión de trabajo con la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que informen a esta Soberanía sobre las observaciones e irregularidades presentadas en el informe de la cuenta pública municipal correspondiente.

"Lo que comunico a usted para su conocimiento."

SÉPTIMO.—Competencia del Congreso del Estado de Sonora para revisar y fiscalizar la cuenta pública. Los conceptos de invalidez serán analizados en un orden distinto al planteado.

Así, este Tribunal Pleno se enfoca en primer término, al estudio del segundo concepto de invalidez, en el cual el Municipio actor aduce que el acuerdo impugnado de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, viola el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, porque este precepto otorga a los Congresos Estatales la facultad de revisar cuentas públicas, sin que ello implique que puedan calificar, aprobar o autorizar éstas, lo que llevó a cabo la autoridad demandada, quien se extralimitó en lo relacionado con la revisión a la cuenta pública; esto es, en lugar de revisar y fiscalizar, elaboró un ejercicio de calificación que concluyó en la no aprobación de la cuenta pública del Municipio actor, lo que es contrario a la Carta Magna.

En virtud de que los vicios aducidos corresponden a la facultad del Congreso del Estado de Sonora para revisar y fiscalizar cuentas públicas municipales, en términos del penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno considera que resulta ilustrativo exponer consideraciones sobre la importancia que en un Estado democrático de derecho tiene la "revisión de la cuenta pública". Para ello, es necesario formular una referencia principalmente, de la evolución constitucional que ha tenido en el ámbito federal el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la Auditoría Superior de la Federación, esto para desprender la naturaleza de las entidades de fiscalización, toda vez que los objetivos fijados por el poder reformador subyacen para el régimen de las entidades federativas.

Régimen federal

Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional *****¹⁸, analizó la regulación constitucional de la revisión de la cuenta pública, en los siguientes términos:

"Conforme al texto original de la Constitución de mil novecientos diecisiete, la revisión de la cuenta pública era una facultad que correspondía ejercer al Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras, tanto de Diputados como de Senadores. Desde mil novecientos setenta y siete, esta facultad pasó a ser exclusiva de la Cámara de Diputados, quien se apoyaba para tal efecto en la Contaduría Mayor de Hacienda; pero a partir de mil novecientos noventa y nueve, la revisión de la cuenta pública se ejerce directamente por la entidad de fiscalización superior de la Federación, denominada Auditoría Superior de la Federación, quien se coordina y es evaluada por la Cámara de Diputados.

"En el estudio de la revisión de la cuenta pública, resultan ilustrativas las consideraciones vertidas en la ejecutoria del amparo en revisión ***** , fallado el diecisiete de noviembre de mil novecientos setenta por la extinta Sala Auxiliar de este tribunal, bajo la ponencia del Ministro Luis F. Canudas Oreza, en las que se plasma un estudio histórico y legislativo en torno al tema. Dicen estas consideraciones (lo subrayado está así en el original):

"(Se transcribe)

"Dada la fecha del fallo recién transcrito, la facultad de revisar la cuenta pública era aún atribuida al Congreso de la Unión en sus dos Cámaras y no como posteriormente, en exclusiva a la Cámara de Diputados.

"Empero, ello no obsta para que valga destacar que, de conformidad con la legislación invocada e interpretada en la ejecutoria, que desde mil novecientos diecisiete hasta antes de la aludida reforma de mil novecientos setenta y siete, la revisión de la cuenta pública consistía en una investigación que tuviera por objeto determinar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto; así como el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, a fin de fijar las responsabilidades a que hubiere lugar, como esclarece la propia ejecutoria citada.

¹⁸ Bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil tres.

"Conclusión esta última que en términos generales es expuesta de igual manera por Tena Ramírez en su Derecho Constitucional Mexicano (página 365, décima segunda edición) y por Ulises Schmill Ordóñez (página 242, El Sistema de la Constitución Mexicana, Porrúa México, mil novecientos setenta y uno), este último, en resumen, señalando que la revisión tenía por objeto determinar o evaluar: a) que los gastos estuvieran de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto de egresos; b) la exactitud en los gastos hechos; c) su justificación; y, d) el establecimiento de las responsabilidades a que hubiera lugar.

"La reforma de mil novecientos setenta y siete es un punto fundamental en la trayectoria histórica legislativa de la revisión de la cuenta pública. Para efectos de este estudio, se estima que son dos las cuestiones que deben resaltarse de esta reforma:

"Primero, como ya se mencionó, en su virtud la facultad de revisar la cuenta pública pasó a ser competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, dejando entonces de tener ingerencia (sic) alguna en la materia la Cámara de Senadores, por lo cual, aun cuando ya existía como órgano, cuya vigilancia e inspección correspondía a la Cámara de Diputados, la Contaduría Mayor de Hacienda consolidó su dependencia y subordinación en exclusiva a esta Cámara.

"Esta reforma se dio dentro del marco de la reforma político electoral de ese año y, a decir de la exposición de motivos correspondiente, se hizo con la:

"(Se transcribe)

"Por otra parte, conviene destacar también que a pesar de lo trascendental que puede estimarse la reforma en comento, en la medida en que trasladó la facultad en exclusiva a la Cámara de Diputados, la revisión de la cuenta pública no varió su objeto ni su alcance, de manera que siguió consistiendo en una investigación que tuviera por objeto determinar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto; así como el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, a fin de que se fijaran las responsabilidades a que hubiere lugar.

"Las fracciones del artículo 74 constitucional vinculadas con la revisión de la cuenta pública fueron posteriormente modificadas por reforma consti-

tucional en mil novecientos ochenta y siete. Sin embargo, huelga (sic) analizar con mayor detalle dicha reforma, en virtud de que sólo versó sobre la oportunidad en la rendición de la cuenta pública del año anterior (se modificó la fecha correspondiente).

"Con base en la entonces renovada atribución constitucional de la revisión de la cuenta pública a cargo de la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de mil novecientos treinta y seis fue abrogada, dictándose en su lugar una nueva con igual denominación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho. Este último ordenamiento no sufrió ninguna reforma y se conservó vigente hasta que fue abrogado luego de la reforma constitucional a la que más adelante se hará referencia.

"La Contaduría Mayor de Hacienda, conforme al Texto Constitucional producto de la reforma en mérito, era un órgano técnico de la Cámara de Diputados que tenía por atribución principal auxiliarle en la revisión de la cuenta pública, pues en los términos en que la propia Constitución y su ley orgánica marcaban.

"La dependencia, subordinación y carácter meramente técnico y auxiliar de la Contaduría Mayor de Hacienda, derivaban pues de que la facultad de revisar la cuenta pública era directamente conferida a dicha Cámara, quien, para su realización, contaba con ese órgano de apoyo; y, en propia sede constitucional, se establecía la vigilancia de su actuación se daría a través de una comisión de la Colegisladora.

"Hasta ese momento, el marco constitucional aplicable se conformaba por la fracción XXIV del artículo 73, así como en las fracciones II y IV del artículo 74, que decían:

"(Se transcribe)

"Los pormenores se regulaban con mayor detalle tanto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, teniendo también **injerencia** otros ordenamientos en materia de finanzas públicas, entre ellos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

"Concretamente, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda definió en su artículo 1o. la naturaleza de esta entidad, y en su arábigo 3o.

estableció el ámbito de facultades que le competían. Dichos dispositivos decían:

"(Se transcribe)

"Como se aprecia, el artículo 3o. citado tenía estrecha relación con los párrafos del artículo 74 constitucional también citados, pues el primero de éstos regulaba con mayor detalle cuál era el objeto de la revisión de la cuenta pública en términos de lo que imponía a su vez el dispositivo constitucional.

"Especial mención debe hacerse de que, conforme a la fracción IX de ese artículo, la Contaduría Mayor de Hacienda sólo estaba facultada para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades; en consonancia con lo marcado por el quinto párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, toda vez que éste hablaba de que 'se fincarán' responsabilidades cuando hubiere irregularidades, sin llegar al extremo de permitirle a la propia Contaduría Mayor de Hacienda fincarlas directamente o por sí misma. En este mismo sentido, el artículo 7o. de este mismo ordenamiento facultaba al contador mayor, titular de la contaduría, a:

"(Se transcribe)

"Asimismo, conviene acudir al contenido del capítulo quinto del ordenamiento en comento, pues en éste se regulaba lo que era propiamente la revisión de la cuenta pública, qué comprendía, qué debía revisarse, etcétera; capitulado, cuyo tenor era:

(Se transcribe)

"Disposiciones de las que conviene destacar, por ser puntos relevantes en la especie:

"• Que la Contaduría Mayor de Hacienda goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en términos generales, recabar los elementos necesarios para cumplir con sus funciones;

"• Que la revisión de la cuenta pública determinará los resultados de la gestión financiera, verificará si el ingreso deriva de la aplicación de las leyes fiscales correspondientes, comprobará si el gasto se ajustó a los presupues-

tos de egresos y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados; y se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público y verificará la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos; sustancialmente en los mismos términos que en su momento se sostuvo por la Sala Auxiliar y por la doctrina antes aludidos.

"• Que si de la revisión aparecieren discrepancias o no existiera justificación o exactitud en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

"• Que las entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les sea solicitada, así como a permitir las prácticas de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para esclarecer los hechos; y que, en caso de que se negaran, lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia.

"Por otra parte, se abunda en lo relativo a las responsabilidades en el capítulo sexto 'de las responsabilidades', capitulado del que, por ahora sólo resulta conveniente destacar que la Contaduría Mayor de Hacienda sólo estaba facultada para fincar responsabilidad directamente y por sí misma a sus propios empleados y que, en relación con las demás irregularidades que llegare a detectar debía promover las acciones conducentes ante las autoridades competentes, tal como también se desprende de los artículos que de ese ordenamiento han sido previamente transcritos.

"Mientras tanto, se gestaba a nivel mundial un movimiento a cargo de los auditores generales de diversos países, palmario con la creación la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior, conocida por sus siglas en inglés como la INTOSAI, entre cuyos trabajos destacan la llamada Declaración de Lima de mil novecientos noventa y siete.

"Esta declaración, a decir de la propia INTOSAI, ha sido exitosa a nivel mundial debido a que abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría pública, tiene por propósito esencial defender la independencia de las auditorías de la administración pública y puede considerarse como la carta magna de la auditoría. Y, a juzgar por el contenido de la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve en la materia, también fue un documento inspirador de la misma.

"En México, hubo voces en todos los sentidos: algunos criticando que facultades tan importantes se ejercieran por un órgano técnico (la Contadu-

ría Mayor de Hacienda), cuya vinculación con la Cámara de Diputados sólo se daba a través de la Comisión de Vigilancia, vedando al órgano popular de mayor intervención en un tarea tan fundamental como la revisión del gasto público por una de sus comisiones directamente; se dijo que la evaluación la hacía un órgano técnico contable que no estaba en posición de ser un evaluador de políticas públicas; que la revisión de la cuenta pública no abarcaba todo lo que debiera para ser realmente un ejercicio valuatorio (páginas 108 y siguientes. Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso, Valadés, Diego, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder, el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, UNAM, México 2001 y debate parlamentario de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve sobre la materia).

"Eventualmente, la tendencia que a nivel mundial se fue dando por dotar a los órganos encargados de la revisión de las cuentas públicas de mayor autonomía respecto de los demás componentes del poder público, fue acogida por el poder reformador.

"Estas inquietudes se fueron plasmando en diversos documentos parlamentarios que a la postre integraron el proceso legislativo de la reforma constitucional que en mil novecientos noventa y nueve se realizó sobre la materia; y quedó constancia particularmente porque fue una reforma debatida en el seno parlamentario, donde se expresaron muchas opiniones en diversos sentidos.

"Con base en estos elementos, pareciera que el tiempo fue dejando ver que la revisión de la cuenta pública, al menos en los términos en que se consignaba en la legislación mexicana, se estaba quedando corta y atrás, fundamentalmente porque el órgano era dependiente y subordinado de la Cámara de Diputados y porque la revisión de la cuenta pública era prácticamente un ejercicio contable en el que se verificaban entradas y salidas y cumplimiento de programas, pero no comprendía un ejercicio valorativo respecto de la eficacia con que se utilizaron los recursos, de si se habían utilizado racionalmente y otros elementos que resultaban exorbitantes a una mera revisión contable legalista.

"Con esta última reforma la Contaduría Mayor de Hacienda desaparece para dar lugar al ente de fiscalización superior de la Federación, llamado 'Auditoría Superior de la Federación', misma que encuentra fundamento constitucional para su existencia y atribuciones en los artículos 74, fracciones II y IV, y 79 constitucionales, que dicen:

"(Se transcribe)

"Esta nueva figura, tiene marcadas diferencias respecto de su antecesora, tanto en su denominación, en su ámbito de facultades de que goza y destacadamente en su relación de coordinación respecto de la Cámara de Diputados, consecuencia de su autonomía técnica y de gestión. ..."

"..."

De la transcripción que antecede resalta lo siguiente:

1. Que de acuerdo al texto original de la Constitución de mil novecientos diecisiete, la revisión de la cuenta pública era una facultad que correspondía ejercer al Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras, tanto de Diputados como de Senadores.

2. A partir de mil novecientos setenta y siete esta facultad pasó a ser exclusiva de la Cámara de Diputados, quien se apoyaba para tal efecto en la Contaduría Mayor de Hacienda; la reforma constitucional de ese año se califica como un punto fundamental en la trayectoria histórica legislativa de la revisión de la cuenta pública, primero, porque la facultad pasó a ser competencia exclusiva de la Cámara mencionada, sin que con ello se variara el objeto ni alcance de la revisión, es decir, siguió consistiendo en una investigación que tuviera por objeto determinar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas autorizadas.

3. Posteriormente, las fracciones del artículo 74 constitucional vinculadas con la revisión de la cuenta pública fueron modificadas por reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete, la que sólo versó sobre la oportunidad en la rendición de la cuenta pública del año anterior (se modificó la fecha correspondiente).

4. En años posteriores existió una tendencia a nivel mundial de dotar a los órganos encargados de la revisión de las cuentas públicas, de mayor autonomía respecto de los otros componentes del Poder Público, inquietudes que quedaron plasmadas en diversos documentos parlamentarios que formaron parte de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, con la cual desapareció la Contaduría Mayor de Hacienda para dar lugar al ente de fiscalización superior de la Federación, denominado "Auditoría Superior de la Federación", cuyo fundamento se encuentra en los artículos 74, frac-

ciones II y IV, y 79 de la Constitución Federal. De esta reforma sobresalen las diferencias entre esos entes, no sólo en su denominación, sino en su ámbito de facultades y su relación de coordinación respecto de la Cámara de Diputados, consecuencia de su autonomía técnica y de gestión.

En relación con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, resulta ilustrativo transcribir los siguientes apartados de la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal,¹⁹ quien expuso lo siguiente:

"Algunas de las propuestas planteadas por la población para corregir las debilidades que percibe en el sistema de fiscalización, se refieren a la necesidad de modernizar el enfoque y fortalecer las atribuciones del órgano encargado del control externo, a fin de convertirlo en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior, independiente del Ejecutivo, dotado de autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía y paralelamente, reorganizar el sistema de auto-control del Ejecutivo para encauzarlo preferentemente a la prevención y a la promoción de esquemas administrativos más sencillos y transparentes.

"...

"En la mayor parte de las naciones, la fiscalización superior se aboca al control de la legalidad, de la regularidad, de la operación financiera y de la gestión misma del gobierno y de la administración pública. Su único límite es el de practicar su fiscalización en forma posterior a la toma de decisiones y su ejecución para no interferir en la responsabilidad que les corresponde a los ejecutores de los actos de gobierno y de administración. Este tipo de fiscalización requiere ser ejercida por órganos técnicos profesionales, con autonomía de gestión y carácter apolítico, la mayoría de ellos ubicados en el Poder Legislativo, a los que se denomina Auditoría Suprema o Superior y que tienen fuerte visibilidad y amplio respaldo de la población.

"...

"Es momento de conjuntar esfuerzos de ambos poderes, para dar respuesta a la demanda sentida de la sociedad de contar con un órgano recono-

¹⁹ La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve tuvo como iniciativas, la del Ejecutivo Federal y la de los Grupos Parlamentarios de los partidos Acción Nacional y Revolución Democrática, ambos de la Cámara de Diputados, respectivamente.

cido de fiscalización, rector de la auditoría gubernamental en México, que aproveche los logros y experiencias obtenidos en la Contaduría Mayor de Hacienda y en los órganos de control interno de los poderes. La creación de una entidad superior de fiscalización del Gobierno Federal, como institución profesional con autonomía técnica y administrativa, que tenga facultades de auditoría de la gestión financiera más allá de la revisión de cuenta pública y que forme parte de un sistema integral de control y evaluación, requiere de un cambio estructural profundo al actual sistema nacional de fiscalización.

"...

"Para alcanzar su objeto, se propone garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizado, la autonomía técnica en el desempeño de su función y la protección jurídica frente a eventuales interferencias, con lo cual se logrará configurar una institución con las características que se les han reconocido constitucional y legalmente a estos órganos en los distintos sistemas de gobierno de la mayor parte de los países. ..."

Posterior al precedente invocado, el marco constitucional tuvo otra modificación, esto mediante decreto publicado el siete de mayo de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación; en éste se reformaron entre otros, los artículos 74, fracción IV y 79, fracciones I y II, con el objetivo de mejorar la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos del Estado, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre su uso adecuado y eficiente; de ahí que se enfatizó en la necesidad de que el gasto fuera evaluado en cuanto a los resultados obtenidos, tanto el federal, el de las entidades federativas y los Municipios.

En los trabajos legislativos se hizo referencia al fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, para prever un proceso de fiscalización eficiente y compatible con los principios de división de poderes y de legalidad, elevando a nivel constitucional algunos supuestos normativos contenidos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, como lo es la facultad de revisar información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública de que se trate; para fiscalizar recursos ejercidos por entes públicos que no sean federales, incluyendo a los particulares o cuando los recursos públicos sean destinados a fideicomisos privados, fondos o instrumentos similares; y para que pudieran emitir recomendaciones no vinculantes sobre el desempeño del gasto.

Así como se propuso establecer que la función de fiscalización se regulara en su alcance, por los principios rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad.

Del análisis a las constancias que conforman el procedimiento de reforma constitucional, resulta importante reproducir parte de lo que se consideró en la exposición de motivos correspondiente a la iniciativa del Ejecutivo Federal, quien expresó:

"En ese sentido, la reforma hacendaria que someto a consideración de esa soberanía incluye un componente fundamental: mejorar sustancialmente la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos –que le proveen los habitantes– del Estado para cumplir con sus fines; lo anterior, a través de mecanismos para incrementar la calidad con la que se ejerce el gasto público, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de dichos recursos.

"Asimismo, cabe destacar que la presente iniciativa es congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual dentro del Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos, en su apartado 2.1. Política hacendaria para la competitividad, contempla como uno de sus objetivos el contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, así como es congruente con la estrategia 1.3. de dicho objetivo: garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.

"...

"En este orden de ideas, se proponen reformas a los artículos 74 y 79 constitucionales para fortalecer el proceso de revisión de la cuenta pública. En el artículo 74, para una mayor claridad se propone reubicar a la fracción VI, actualmente derogada, la regulación que actualmente prevé la fracción IV en materia de cuenta pública, con la finalidad de fortalecer dicha regulación en los términos que más adelante se explican. En la fracción IV permanecería exclusivamente la regulación en materia del presupuesto de egresos de la Federación.

"Por su parte, en el artículo 79 se realizan propuestas para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y prever un proceso de fiscalización más eficiente y compatible con los principios de división de poderes y de legalidad, conforme se expondrá más adelante.

"...

"Por otro lado, la reforma que se propone a esa soberanía hace énfasis en el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, elevando a nivel constitucional lo establecido en el artículo 2, fracción VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y precisando su competencia para llevar a cabo sus funciones de fiscalización, como el ejercicio directo de dicha facultad cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales –entidades federativas, Municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales–, así como por particulares o cuando sean destinados a fideicomisos privados, fondos o instrumentos similares, que ejerzan recursos públicos, obligándolos también a proporcionar a la Auditoría Superior de la Federación toda la información que ésta les requiera, fomentando con ello al mismo tiempo la transparencia sobre la aplicación de dichos recursos.

"Asimismo, se eleva a rango constitucional la facultad de la Auditoría Superior de la Federación contenida actualmente en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para revisar información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en cuestión, sin que, por este motivo se entienda abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales; de igual forma, se amplía dicha facultad cuando se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Cabe señalar que las observaciones y recomendaciones que la entidad de fiscalización superior de la Federación emita en uso de esta facultad, sólo podrán referirse a la cuenta pública en revisión.

"...

"En este sentido, se propone establecer que la función de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación esté regulada en su alcance por los principios rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador."

Cabe destacar que en el dictamen de la revisora Cámara de Senadores, se expresó la coincidencia con la Colegisladora, en cuanto a la importancia de reformar los artículos 116 y 122 constitucionales, a fin de establecer en las Legislaturas Estatales, órganos estatales de fiscalización y hacer de aplicación

general los principios rectores de la fiscalización, según se expresó en los siguientes términos:

"Es importante mencionar que existe completa coincidencia con la Colegisladora, en cuanto a la modificación de los artículos 116 y 122 constitucionales, a fin de establecer en las Legislaturas Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal órganos estatales de fiscalización y hacer de aplicación general los principios rectores de la fiscalización en todas las entidades federativas.

"Lo anterior, toda vez que se logrará homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, lo cual facilitaría a la Auditoría Superior de la Federación la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas en razón de que serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios. Asimismo, se logrará, a nivel constitucional, la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal."

Por último, el marco constitucional que nos ocupa, tuvo su reforma más reciente mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, en el cual tuvieron modificaciones importantes dos de los fundamentos constitucionales a los que nos hemos referido, esto es, los artículos 74 y 79. Esta reforma se integró con cinco iniciativas de diversas fechas, y se distingue porque con ella se creó lo que se denominó como "Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización", encabezado por la Auditoría Superior de la Federación como eje articulador del sistema tanto de fiscalización como de combate a la corrupción.

Por ello, en el procedimiento observado por el poder reformador, se acentuó la necesidad de otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, por lo que se buscó que sus facultades no se limitaran a la realización de auditorías, sino también para llevar a cabo investigaciones donde se presuma responsabilidad administrativa de carácter grave o algún acto de corrupción de servidores públicos o de particulares que manejen recursos públicos; que su facultad de revisión se extienda a actos cometidos en ejercicios fiscales anteriores, por lo que se eliminan los principios de anualidad y posterioridad; y que se ampliara el plazo para fiscalizar la cuenta pública, entre otros aspectos.

Se apunta que en los trabajos legislativos además del énfasis en el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, se consideró que

esto también operaba para sus homólogas de las entidades federativas, por lo que también se introdujeron modificaciones a los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal.

Como consecuencia de esa reforma, los artículos 74, fracciones II y VI y 79 de la Constitución Federal,²⁰ quedaron redactados en los siguientes términos:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

"...

"VI. Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"La revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

"La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder

²⁰ En el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional se establece lo siguiente: "**Quinto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, base quinta, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el transitorio segundo del presente decreto."

de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la cuenta pública.

"La Cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

"La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización."

"Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá 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 disponga la ley.

"La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

"La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública.

"Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

"La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

"I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

"También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios, cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

"Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

"La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que, por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión.

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

"II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la cuenta pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

"Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

"El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

"En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un

informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

"III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

"IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

"La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta Constitución.

"Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni

desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

"Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

"El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo."

De la reseña que antecede, podemos desprender tres objetivos torales en cuanto a la revisión de la cuenta pública, buscados por el poder reformador y son los siguientes:

a) Las modificaciones en la Constitución Federal no han representado una variación en el objeto y fines de la revisión de la cuenta pública, pues sigue consistiendo en una investigación que busca determinar si las cantidades gastadas corresponden a las partidas expresamente señaladas en los presupuestos, lo que significa un examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, para asegurar la realización de planes de desarrollo y programas y, en su caso, fijar las responsabilidades correspondientes.

b) Es una constante la de fortalecer a los órganos encargados de esa función, dotándolos de una mayor autonomía respecto de los poderes a fiscalizar, de ahí que se aluda a la autonomía técnica y de gestión que caracteriza a las entidades de fiscalización.

c) Existe una distinción entre las funciones que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico, frente a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como revisora última de la cuenta pública.

Régimen de las entidades federativas y Municipios.

Los artículos 115, fracción IV, penúltimo párrafo y 116, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetaándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

"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.

"...

"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.

"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.

"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.

"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 legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

"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.

"La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

"Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso."

Los artículos transcritos, en la parte que interesa, prevén respectivamente, que las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, así como revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas; que las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización que 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 las leyes y que esa función se llevará a cabo con base en los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, así como que los informes de auditoría tendrán carácter público.

De esos preceptos importa para la resolución de este asunto, lo dispuesto en el artículo 115 en cuanto a la facultad de las Legislaturas de los Estados para revisar y fiscalizar cuentas públicas de los municipios; de esa disposición, es necesario referirnos a los cambios generados por el poder reformador.

Al respecto, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, operó una importante reforma en la regulación del Municipio, con el objetivo de robustecer esta institución, formulando cambios tendentes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y, en general, aquellas facultades que se habían otorgado a los Estados y a la Federación, impidiendo la plena autonomía del Municipio Libre. De la lectura a los trabajos legislativos examinados se desprende una especial mención a la reestructuración de la economía municipal, buscando su autosuficiencia, por lo que se consignó el principio de la libre administración de su hacienda y se incorporó por primera vez la referencia a la facultad de las Legislaturas de los Estados de revisar las cuentas públicas de los Municipios.

Es significativo que en las discusiones tanto de la Cámara de Origen, como en la Cámara Revisora, se expresaron ideas en torno a la facultad de revisión de las cuentas públicas, en el sentido de que colisiona con el principio de autonomía municipal, pues se obliga a los Ayuntamientos a rendir cuenta a la Legislatura, lo que se entendió como una intervención en el manejo de su hacienda. Sin embargo, las manifestaciones formuladas no rindieron el objetivo buscado, por lo que prevaleció la propuesta del Ejecutivo de incluir en la fracción IV de lo que sería el nuevo texto del artículo 115 constitucional, aquella consistente en que las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformó el artículo 115 constitucional para introducir la facultad de las Legislaturas de los Estados, no sólo de revisar cuentas públicas, sino para fiscalizarlas; es decir, con esa reforma constitucional quedó plasmada la actual

redacción del penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, que en su primera parte ordena: "Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas."

Del examen a los trabajos legislativos correspondientes, resalta lo imperioso de robustecer la función fiscalizadora de los Congresos Estatales respecto de los Municipios, ello en franca consecuencia de la reforma constitucional que operó en el artículo 79 de la Constitución Federal, referida en párrafos que anteceden, de fecha treinta de julio de mil novecientos noventa y nueve. También se desprende que la facultad de fiscalización tuvo como objetivo transparentar el correcto ejercicio de los recursos públicos, es decir, congruentes con la reforma al artículo 79, el objetivo de introducir el término "fiscalizar" buscó lograr un mayor control del gasto público, pues incluso, durante las discusiones se aludió al abandono del concepto "revisar", para introducir el de "fiscalizar"; empero, subsistieron los dos verbos referidos.

Por añadidura, de las nueve iniciativas que culminaron con la reforma referida, no se advierte referencia alguna al término "fiscalizar", pero es en el dictamen de la Cámara de Origen en donde encontramos el agregado de esa facultad, ya que al respecto, se asentó:

"4.4. La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

"...

"En materia de cuentas públicas, se confirma la tarea exclusiva de las Legislaturas no sólo de 'revisar' sino de fiscalizar las cuentas públicas de los Ayuntamientos. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de los Congresos Estatales respecto de los Municipios.

"Por tanto, la evaluación de los programas municipales corresponderá al Ayuntamiento, respecto del desempeño que tenga la administración pública municipal.

"A juicio de la comisión suscrita, la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior."

Para concluir con este apartado se aclara que si bien mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto

de dos mil nueve, se reformó el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, también lo es que la modificación respectiva no correspondió a aquella facultad de las Legislaturas de los Estados de revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales.

También es importante expresar que en relación con ese precepto constitucional, este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional *****,²¹ expuso que concede la facultad genérica a los Congresos Locales para revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos y, por tanto, la reglamentación de dicha facultad debe establecerse en las Constituciones y leyes locales; así como subrayó que esa atribución junto con la de aprobación de leyes de ingresos y determinación del presupuesto de egresos municipal, tienen entre otras finalidades la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo cual se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades.

De igual forma, en ese precedente se destacó que la libertad municipal no es una facultad absoluta sino que, precisamente está acotada por las disposiciones del Texto Constitucional el cual cuando faculta a las Legislaturas Locales para intervenir en la determinación de los ingresos de los Municipios, y en la revisión de su cuenta pública, busca garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos municipales en los planes y programas aprobados mediante el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades, según se advierte de los artículos 108 y 114 de la Norma Suprema.

Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P/J. 72/2000, que a continuación se reproduce:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARTÍCULOS 45 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTAN AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas que faculta al Congreso Local para examinar las cuentas de recaudación y aplicación de los fondos públicos municipales, con el objeto de determinar si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presu-

²¹ Resuelta en sesión de once de mayo de dos mil, bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios.

puestos; si se actuó de conformidad con las leyes de la materia; si los gastos están justificados y si ha lugar a exigir alguna responsabilidad; y el diverso artículo 58, fracción VI, del propio ordenamiento que dispone que corresponde al citado Congreso, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, realizar la revisión y calificación de la cuenta pública municipal, no transgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto por este precepto constitucional, las Legislaturas de los Estados tienen la facultad genérica de aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, ello es con la finalidad de revelar el estado de las finanzas públicas municipales, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas por medio de la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades, por lo que las atribuciones concedidas en los artículos 45 y 58, fracción VI, de la citada Constitución Local, no contrarían o exceden las conferidas por el precepto de la Constitución Federal de referencia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, tesis P/J. 72/2000, página 964, número de registro digital: 191380)

Por lo que toca a las reformas al artículo 116 constitucional en su fracción II, resta señalar que en el Decreto de reforma constitucional de siete de mayo de dos mil ocho, referido en párrafos que anteceden, se introdujo la obligación para las Legislaturas de los Estados de contar con entidades estatales de fiscalización, como órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; así como que la función de fiscalización se debe desarrollar conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Según se destacó anteriormente, de los trabajos legislativos que culminaron con esa reforma, el Constituyente Permanente enfatizó el objetivo de homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, para facilitar a la Auditoría Superior de la Federación la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas en razón de que serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios.

De igual forma, como lo expresamos, el artículo 116 fue objeto de modificación en el Decreto de veintisiete de mayo de dos mil quince y, como consecuencia de la reforma, se ordena ahora que la función de fiscalización en las entidades federativas se desarrolle conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, subsistiendo la regla sobre la autonomía técnica y de gestión de las entidades estatales de fiscalización.

Precisado el marco constitucional de las entidades de fiscalización, procede ahora referirnos a la regulación en torno a la revisión de cuenta pública en el Estado de Sonora.

Regulación en el Estado de Sonora

Los artículos 42, 64, fracción XXV, 67 y 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora, establecen lo siguiente:

"Artículo 42. Sin perjuicio de su función legislativa ordinaria, en el primer periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de modo preferente de discutir y aprobar las leyes y presupuestos de ingresos y egresos para el año siguiente. En las mismas condiciones, el segundo periodo se destinará, preferentemente, a examinar las cuentas públicas del año anterior y a calificarlas dentro de los cinco meses siguientes a partir de la fecha límite de su presentación ante el Congreso.

"Durante los periodos de sesiones extraordinarias la Diputación Permanente ejecutará y vigilará un sistema que será regulado por la ley secundaria para concluir los trabajos que se encuentren pendientes a cargo de las comisiones dictaminadoras, así como para iniciar o continuar cualquier otro trabajo propio de dichas comisiones con el objeto de que éstas reciban y se avoquen al análisis, discusión y, en su caso, dictamen de cualquier iniciativa que se presente durante dichos periodos. Para este último efecto, las iniciativas que se reciban en periodos de sesiones extraordinarias serán turnadas a comisiones por la Diputación Permanente, iniciándose de inmediato los trabajos que correspondan a menos de que uno de los integrantes de dicha Permanente reclame el turno que se le haya dado al asunto, en cuyo caso se incluirá el mismo, para decisión definitiva de turno, en la siguiente sesión que celebre el Pleno del Congreso."

"Artículo 64. El Congreso tendrá facultades:

"...

"XXV. Para revisar anualmente las cuentas públicas del Estado del año anterior que deberá presentar el Ejecutivo y revisar y fiscalizar las de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos. La revisión de las cuentas públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados. Si de la glosa aparecieren discrepancias entre las cantidades

ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley."

"Artículo 67. El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización se constituye como un órgano del Congreso del Estado dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Estará encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

"Para el señalado efecto, serán atribuciones específicas del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización:

"A) Revisar los estados financieros trimestrales de los Municipios y del Ejecutivo del Estado, que para dicho particular deberán presentarse por los referidos niveles de gobierno, para el exclusivo efecto de formular observaciones si las hay y, en su caso, darles seguimiento, con la finalidad de colaborar con las autoridades administrativas en el cumplimiento de las disposiciones relativas al manejo de fondos públicos.

"B) Revisar anualmente las cuentas públicas del año inmediato anterior que deberán presentar los tres Poderes del Estado y los Municipios.

"C) Revisar anualmente las cuentas públicas del año inmediato anterior correspondientes a los organismos constitucionalmente autónomos, quienes deberán presentarlas auditadas por despacho externo de contadores designado por el propio organismo.

"D) Fiscalizar los ingresos y egresos, así como el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos de los Poderes del Estado y de los Ayuntamientos, incluidos todos los entes, organismos, entidades, dependencias, fideicomisos, fondos y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades estatal o municipales, e igualmente los recursos públicos ejercidos por particulares, incluyéndose para dicho efecto las atribuciones necesarias para verificar que los ejercicios correspondientes se encuentren ajustados a los criterios, los planes y los programas especificados en los presupuestos respectivos.

"E) Entregar al Pleno del Congreso, por conducto de la comisión referida en la fracción XXXII Bis del artículo 64 de esta Constitución, los resultados de la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 30 de agosto del año de su

presentación, incluyéndose en dicha entrega los dictámenes de la revisión, un apartado correspondiente a la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas y demás información que determinen las leyes secundarias.

"F) Investigar los actos u omisiones relativos a irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, pudiendo, para este efecto, realizar todas las diligencias que resulten conducentes; incluyéndose visitas domiciliarias a particulares que hubiesen fungido como proveedores de bienes o servicios a la autoridad estatal o municipal, con el exclusivo propósito de compulsar las transacciones correspondientes y la documentación que las sustente, en los términos y con las formalidades previstas para los cateos.

"G) Determinar y ejecutar las medidas conducentes a la recuperación de los daños y perjuicios que afecten al erario por el ejercicio indebido o equivocado de recursos públicos, fincando directamente a los responsables las indemnizaciones correspondientes y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes las responsabilidades administrativas y el o los delitos que presumiblemente aparezcan cometidos; de todo lo cual informará al Pleno del Congreso por conducto de la comisión referida en la fracción XXXII Bis del artículo 64 de esta Constitución.

"H) Ejercer las atribuciones referidas en los apartados D, F y G con respecto a los ejercicios presupuestales de los organismos constitucionalmente autónomos solamente en los casos en que, a propuesta de la comisión referida en la fracción XXXII Bis del artículo 64 de esta Constitución, lo determine el Pleno del Congreso por votación calificada de dos tercios de los diputados presentes en la sesión.

"El auditor mayor y los auditores adjuntos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, durarán en su encargo siete años y podrán ser nombrados, nuevamente, por una sola vez. Dichos funcionarios sólo podrán ser removidos por el Congreso por las causas graves que al efecto se determinen en la ley y por la misma mayoría que cada uno requiere para su nombramiento.

"La ley definirá formas alternativas de designación del Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para la hipótesis de que, en un plazo breve, no se reúna la votación cameral requerida para dicho nombramiento. La falta de votos para el nombramiento referido nunca podrá ocasionar la permanencia en el cargo de quien haya ejercido la función en el periodo que concluye.

"La ley especificará los requisitos que deberán reunir para su nombramiento el auditor mayor y los auditores adjuntos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, así como las atribuciones que les correspondan.

"Ni el auditor mayor ni los auditores adjuntos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización podrán formar parte, durante el ejercicio de sus encargos, de partido o asociación política algunos, ni desempeñar empleo, cargo o comisión distintos, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

"Tanto las oficinas públicas estatales y municipales como los particulares que ejerzan o hayan ejercido recursos públicos, deberán coadyuvar en lo que resulte legalmente necesario para el buen ejercicio de las funciones del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización."

"Artículo 136. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

"...

"XXIV. Someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior."

Los preceptos transcritos prevén en su orden:

- Que el segundo periodo de sesiones del Congreso se destinará, preferentemente, a examinar las cuentas públicas del año anterior y a calificarlas dentro de los cinco meses siguientes a partir de la fecha límite de su presentación ante el propio Congreso.
- Que el Congreso tendrá como facultad la de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos.
- Que la revisión de las cuentas públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestales.
- Si de la glosa aparecieran discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.
- Que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización se constituye como un órgano del Congreso del Estado, dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir

sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley.

- Que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización estará encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales.

- Que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; y,

- Que es obligación de los Municipios someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior.

Por otro lado, rige para la entidad la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, cuyo objeto de acuerdo con su artículo 1 es, entre otros, el de regular la revisión, auditoría y fiscalización superior de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales, mediante la revisión, auditoría y fiscalización de los recursos públicos a cargo de los Poderes del Estado, los Municipios y otros.

Así como prevé en su artículo 6 que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización es un órgano del Congreso del Estado dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales.

Por su parte el diverso 25 del mismo ordenamiento dispone que la revisión, auditoría y fiscalización de las cuentas públicas tiene por objeto entre otros, verificar los resultados de la gestión financiera, comprobando si el ingreso deriva de la aplicación de la Ley de Ingresos del Estado y de las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Municipios; y si el gasto público se ajustó a los criterios señalados en los presupuestos de egresos correspondientes, cumpliéndose los programas y subprogramas aprobados; así como determinar si el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas y subprogramas se realiza con base en los indicadores aprobados en el presupuesto correspondiente.

Los preceptos referidos se reproducen a continuación:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto:

"I. Regular la revisión, auditoría y fiscalización superior de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales, mediante la revisión, auditoría y fiscalización de los recursos públicos a cargo de los poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, incluyendo a las entidades de la administración pública estatal y municipal, los organismos constitucional y legalmente autónomos y cualquier ente público estatal o municipal, así como cualquier persona de derecho público o privado que recaude, administre, maneje, custodie, aplique o ejerza recursos públicos;

"II. Establecer la organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización; y

"III. Establecer las bases y los procedimientos para la recuperación de los daños y perjuicios causados al Estado o a los Municipios en sus respectivas haciendas y al patrimonio de los demás entes públicos, derivados del ejercicio irregular de los recursos públicos, así como la determinación de medidas disciplinarias a los sujetos de fiscalización por infracciones a esta ley."

"Artículo 6. El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización se constituye como un órgano del Congreso del Estado con autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Estará encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales, fiscalizar los ingresos y egresos, así como el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, así como, deuda pública de los Poderes del Estado, de los organismos constitucional y legalmente autónomos, de los Ayuntamientos de los Municipios, incluidos todos los entes, organismos, entidades, dependencias, fideicomisos, fondos y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades estatal o municipales, e igualmente los recursos públicos ejercidos por particulares, incluyéndose para dicho efecto las atribuciones necesarias para verificar que los ejercicios correspondientes se encuentren ajustados a los criterios, los planes y los programas especificados en los presupuestos respectivos, en apoyo coordinado a las facultades de fiscalización del Congreso del Estado.

"El instituto tendrá su domicilio en la ciudad de Hermosillo, Sonora."

"Artículo 25. La revisión, auditoría y fiscalización de las cuentas públicas tiene por objeto:

"I. Verificar los resultados de la gestión financiera, comprobando si el ingreso deriva de la aplicación de la Ley de Ingresos del Estado y de las Leyes

de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Municipios; y si el gasto público se ajustó a los criterios señalados en los presupuestos de egresos correspondientes, cumpliéndose los programas y subprogramas aprobados;

"II. Determinar si los programas y subprogramas, ejecución y cumplimiento de metas, se ajustan a los contenidos, plazos y montos aprobados;

"III. Determinar si el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas y subprogramas se realiza en base a los indicadores aprobados en el presupuesto correspondiente;

"IV. Comprobar que la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos, y que los actos, contratos, convenios, concesiones financiamientos u otras operaciones que obtengan, realicen o celebren los sujetos de fiscalización se ajusten a la legalidad, si han causado daño o perjuicios en contra de las haciendas públicas o afectación del patrimonio del Estado, de los Municipios; y

"V. Constatar que las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles o inmuebles, la prestación de servicios, así como la asignación, contratación y ejecución de obra pública, se realizaron en cumplimiento con las disposiciones legales aplicables."

También es importante referirnos a las atribuciones de la Comisión de Vigilancia, previstas en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, disposición que es del tenor siguiente:

"Artículo 20. Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia, las siguientes:

"I. Ser el conducto de comunicación entre el Pleno del Congreso y el instituto;

"II. Recibir del Congreso los estados financieros trimestrales y las cuentas públicas de los sujetos de fiscalización y turnarlos al instituto para su revisión y fiscalización;

"III. Presentar al Pleno del Congreso el informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas;

"IV. Ordenar la comparecencia del auditor mayor para conocer en lo específico el informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas;

"V. Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones elabore el instituto, así como sus modificaciones;

"VI. Coordinar, vigilar y evaluar el desempeño de las funciones del instituto;

"VII. Designar al despacho externo que auditará los recursos públicos ejercidos por el instituto;

"VIII. Presentar al Pleno del Congreso las propuestas de aspirantes a ocupar el cargo de auditor mayor, y a los auditores adjuntos propuestos por el auditor mayor, así como las solicitudes de remoción;

"IX. Acordar con el instituto establecer los lineamientos para la operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Fiscalización Superior del Estado de Sonora;

"X. Dar seguimiento a las opiniones que emitan las comisiones de dictamen del Congreso del Estado, en relación con el desempeño en el cumplimiento de metas y aspectos presupuestales contenidos en los estados financieros trimestrales y las cuentas públicas de los entes públicos sujetos a la presente ley; y

"XI. Las demás que le asignen esta ley y otras disposiciones aplicables."

Del precepto se desprende que la comisión es el canal de comunicación entre el Pleno del Congreso del Estado y el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, que es quien recibe los informes de resultados de las cuentas públicas para su presentación en el Pleno, entre otras atribuciones.

Del régimen normativo del Estado de Sonora se toma en cuenta sustancialmente, que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización es el órgano del Congreso del Estado dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión, encargado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas estatal y municipales, función que se rige por la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

Así como que el Congreso de esa entidad federativa tiene como facultad la de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados.

Expuesto el contexto normativo necesario para el análisis de los conceptos de invalidez, resulta importante enfatizar ahora, el objeto de la revisión de la cuenta pública, que con claridad se desprende del orden constitucional federal y local a que nos hemos referido. Para ello, es útil citar de nueva cuenta lo sustentado por este Tribunal Pleno, al conocer de la controversia constitucional ***** , en donde se expuso que el objeto de la revisión de la cuenta pública consiste en determinar o evaluar lo siguiente:

- a) Que los gastos estén de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto de egresos;
- b) Que los gastos hechos sean exactos;
- c) Que esos gastos se encuentren justificados; y,
- d) Según sea el caso, promover el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

Así como determinó que ese objetivo impone a los sujetos revisados deberes, como el de informar, el de brindar la colaboración necesaria para que se efectúe la revisión y el de permitir la práctica de visitas e inspecciones.

Lo antedicho se desprende, de la jurisprudencia P/J. 60/2003 de este Tribunal Pleno, cuyos rubro, texto y datos de publicación se transcriben a continuación:

"AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. NO TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA ORDENAR LA REALIZACIÓN DE CONDUCTAS ESPECÍFICAS A LOS AUDITADOS EN RELACIÓN CON LAS IRREGULARIDADES QUE DETECTE (RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRANSITORIO APLICABLE A LA CUENTA PÚBLICA DE DOS MIL).—Del análisis histórico, constitucional y legislativo de la facultad de revisión de la cuenta pública, realizado a partir del texto original de la Constitución de mil novecientos diecisiete hasta antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se advierte que la facultad de auditar fue en un primer momento atribuida al Congreso de la Unión en sus dos Cámaras, las que se auxiliaban para tal efecto de la Contaduría Mayor de Hacienda y, a partir de mil novecientos setenta y siete, pasó a ser una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la que igualmente se auxiliaba de la contaduría referida. Asimismo, se advierte que a pesar de los diversos matices que fue tomando dicha atribución a lo largo de esos años, en lo esencial, el objeto de la revisión de la cuenta pública no varió, consistiendo éste, en resumen, en determinar o evaluar: a) que los gastos estuvieran de acuerdo

con las partidas respectivas del presupuesto de egresos; b) la exactitud en los gastos hechos; c) su justificación; y d) promover, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades a que hubiera lugar; objetivo cuya realización impone a los sujetos revisados deberes, como el de informar, el de brindar la colaboración necesaria para que se efectúe la revisión y el de permitir la práctica de visitas e inspecciones. El marco constitucional inherente a la revisión de la cuenta pública fue modificado por reforma constitucional en mil novecientos noventa y nueve; sin embargo, por disponerlo así el artículo segundo transitorio de la misma, las cuentas públicas correspondientes a las anualidades de mil novecientos noventa y ocho, mil novecientos noventa y nueve y dos mil, habrían de regirse por el anterior régimen, pero en lugar de realizarse por la extinta Contaduría Mayor de Hacienda, se harían por la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación; motivo por el cual, tratándose de una controversia derivada de acciones emprendidas a propósito de la cuenta pública de dos mil, la normatividad aplicable es la previa a la última reforma. En esta virtud y considerando la finalidad de la revisión de la cuenta pública antes precisada, debe concluirse que la extinta Contaduría Mayor de Hacienda, en cuya figura se sustituye hoy la Auditoría Superior de la Federación para efectos de las cuentas públicas de los años referidos, no tenía facultades de índole imperativo en relación con los auditados para ordenarles o conminarlos a la realización de actos específicos, precisos y concretos tendentes a superar lo que a juicio de dicho órgano técnico constituían irregularidades, situación que es perfectamente acorde con su calidad de órgano auditor. De lo contrario, esto es, de reconocer en el auditor, en su carácter de autoridad sustituta de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultades imperativas en relación con los auditados, que no sean las inherentes a que éste pueda realizar su labor fiscalizadora, se desnaturalizaría su función, pues lo convertiría en ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y eso es contrario a su naturaleza de fiscalizador y haría de él un órgano con ascendencia jerárquica sobre los propios auditados, siendo que imperio y coerción eran elementos ajenos a las funciones de un contralor; como auditor, su función era constatar cómo se ejerció el gasto público, con todas o cualquiera de las aristas que el régimen jurídico exija y, en caso de advertir irregularidades, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades conducentes." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, tesis P/J. 60/2003, página 367, número de registro digital: 182887)

Sobre esa base normativa, debe decirse que no asiste la razón al Municipio actor, ya que cuando el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, prevé que las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, así como que revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas,

debe entenderse que esas acciones implican un examen y la consecuente aprobación de esas cuentas públicas por parte del Congreso Local.

El artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, ordena en la porción normativa que nos interesa, que las Legislaturas de los Estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los Municipios, acción la primera, que como el Municipio actor lo reconoce, significa "someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo" y fiscalizar entre otras acepciones se entiende como "criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien", definiciones que, por su alcance comprenden la acción, examen y consecuente aprobación, lo que llevado al caso, demuestra que el Congreso del Estado de Sonora al ejercer la facultad que le confieren los artículos 64, fracción XXV y 136, fracción XXIV, de la Constitución de esa entidad, puede emitir determinaciones como la combatida, concluyendo con la aprobación o no aprobación de cuentas públicas municipales.

Pensar lo contrario sería tanto como limitar una facultad que la propia Constitución Federal otorga a las Legislaturas Locales, creada precisamente para el examen de las finanzas públicas, pero principalmente para determinar que los gastos autorizados se hayan llevado a cabo en los términos y destinos presupuestados; lo que explica que el artículo 42 de la Constitución del Estado aluda al examen de las cuentas públicas y a su calificación;²² y que el diverso 136, fracción XXIV, al regular las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, mencione el sometimiento al examen y aprobación del Congreso de las cuentas públicas del año anterior.

En este sentido es importante apuntar que el artículo 115 de la Constitución Federal, otorga clara competencia a las Legislaturas Locales para revisar la cuenta pública con los alcances que el régimen interno en el Estado de Sonora ha establecido, pues las acciones de revisar y fiscalizar involucran un examen y el lógico pronunciamiento que contenga una conclusión, lo que explica que en el acto combatido la autoridad demandada haya utilizado los términos "aprueba" y "no aprueba".

La conclusión a la que llega este Tribunal Pleno no desconoce la trascendencia de las funciones que llevan a cabo las entidades estatales de fiscalización; es decir, de acuerdo con la evolución que constitucionalmente han tenido esos entes en nuestro régimen, se evidencia la especial significación de fortalecer sus funciones, para asegurar su autonomía técnica y de gestión; sin embargo, como el propio marco constitucional lo determina, se trata de órga-

²² Transcrito a foja sesenta y dos de esta ejecutoria.

nos que pertenecen a las Legislaturas de los Estados, pues el propio artículo 116, fracción II, constitucional, prevé que éstas contarán con entidades estatales de fiscalización, de donde se entiende que son órganos del Congreso que pertenecen a éste y que dentro de él, con autonomía técnica y de gestión llevan a cabo la función de analizar el gasto. Precisamente por tratarse de un órgano técnico sus conclusiones pasan al conocimiento del Congreso porque es a éste a quien la Constitución Federal, le otorga la facultad expresa y final para revisar y fiscalizar la cuenta pública.

Lo anterior significa que existe una clara diferencia entre la función que lleva a cabo la entidad estatal de fiscalización, en el caso, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, frente a la facultad constitucional del Congreso Local, pues como expresamos, el primero, tiene atribuciones para llevar a cabo todos aquellos procedimientos y actos de carácter técnico por los cuales revisa el uso y destino de los recursos públicos, conforme al marco legal que le rige y, realizados esos actos, emite las conclusiones correspondientes que serán entregadas al Congreso Local. Frente a ello, éste, en uso de la facultad que le concede el artículo 115, fracción IV, constitucional, revisa y fiscaliza la cuenta pública, pero con base en el ejercicio técnico que llevó a cabo el instituto, lo que denota que la decisión última la tiene el Poder Legislativo, quien ejerce su facultad con apoyo en los trabajos elaborados por la entidad estatal de fiscalización, lo que evidencia la clara diferencia en las competencias del instituto y del Congreso Local.

En consecuencia, es claro que estamos ante un régimen de fiscalización en el que participan de manera conjunta y preponderante la entidad estatal de fiscalización y el Congreso Local, pero cada uno con competencias que se complementan para el objetivo final de examinar la exactitud y justificación de los gastos hechos con recursos públicos, pues a uno, a la entidad, le toca el trabajo de carácter técnico y, al otro, la decisión última como Poder del Estado de aprobación de la cuenta pública.

Además, la facultad que la Constitución Federal otorga a las Legislaturas de los Estados para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales, se explica porque éstas aprueban los presupuestos de egresos, de ahí que le compete decidir la aprobación o no de cuentas públicas porque se trata del examen del correcto manejo de recursos públicos, de su buen uso y destino, objetivo que busca todo estado democrático de derecho y justifica la decisión última de un poder del Estado.

Por tanto, contrariamente a lo aducido por el Municipio actor, el acuerdo impugnado no transgrede la fracción IV del artículo 115 de la Constitución

Federal, pues faculta a los Congresos Locales a revisar y fiscalizar la cuenta pública; lo que a su vez se reproduce en esos términos en el artículo 64, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado de Sonora; y si bien el diverso 136, fracción XXIV, del mismo ordenamiento alude al examen y aprobación por parte del Congreso de las cuentas públicas municipales, también lo es que como se ha expresado, los vocablos "revisar y fiscalizar", empleados en el artículo 115, fracción IV, constitucional y los términos "examinar y aprobar" utilizados en el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Local, son acepciones similares, dado que se refieren a someter algo a examen o calificación; en consecuencia, de la facultad de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios, se infiere la obligación correlativa de someter a examen y aprobación las referidas cuentas, de ahí que se concluya que el Congreso Local tiene la facultad constitucional de llevar a cabo ese ejercicio y, por tanto, el acuerdo impugnado no resulta violatorio de la Carta Magna.

OCTAVO.—Fundamentación y motivación del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal 2013 del Municipio de Cajeme. En cambio, es fundado el concepto de invalidez en el que el actor argumenta que el acto combatido, por el cual el Congreso del Estado de Sonora determinó no aprobar la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, viola los principios previstos en el artículo 16 constitucional, ya que en dicho acto no se especificaron las causas y motivos con base en los cuales se arribó a esa determinación, cuando el Congreso contaba con un dictamen elaborado con base en la opinión técnica del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, que establecía lo contrario, es decir, que calificaba la cuenta pública como razonablemente favorable y, a pesar de ello, tomó en cuenta un voto particular del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el que se propuso la calificación de no aprobatoria, lo que sin duda demuestra que el acto impugnado no se ajusta a los principios de legalidad previstos en el artículo 16 constitucional, porque no se encuentra debidamente fundado y motivado.

En primer término, es necesario tomar en cuenta que esta Suprema Corte ha emitido jurisprudencia en el sentido de que, por lo que hace al cumplimiento del principio de legalidad cuando se trata de actos que se verifican entre autoridades, la debida fundamentación y motivación se cumple primero, con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta

desarrollada; y, segundo, con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.

Lo descrito encuentra su apoyo en la jurisprudencia P/J. 50/2000, de este Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.—Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de dos mil, página ochocientos trece, registro digital: 192076)

Por otra parte, de la lectura al acuerdo impugnado, transcrito a fojas treinta y dos a treinta y cuatro de esta ejecutoria, se observa en su punto tercero que el Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, no aprobó las cuentas públicas del ejercicio fiscal de dos mil trece de distintos Ayuntamientos, entre ellos, el de Cajeme; en su punto cuarto se indica que el Congreso instruye a ese instituto para que turne a los titulares de los Órganos de Control Interno Municipales correspondientes, a fin de que den seguimiento a cada una de las observaciones y salvedades

señaladas en los informes de resultados de las cuentas referidas y, en caso de no solventarlas en términos de lo que marca la ley de la materia, se promueva ante las autoridades competentes los procedimientos de responsabilidad que resulten procedentes; y en su punto quinto instruye al presidente de la mesa directiva, para que gire una atenta invitación a los tesoreros y a los titulares de las Direcciones de Obras Públicas de los Municipios cuya cuenta pública no se aprobó, con el objeto de programar una reunión de trabajo con la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que informen sobre las observaciones e irregularidades presentadas en el informe de que se trata.

También es necesario destacar que del análisis a las constancias descritas en el considerando sexto de esta ejecutoria, se advierte que para la emisión del acto impugnado el Congreso del Estado de Sonora celebró sesión ordinaria de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, en cuya orden del día, concretamente en su numeral seis, se contempló el dictamen que rinde la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización en relación a la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios de la entidad, relativas al ejercicio fiscal dos mil trece y el voto particular que presentaron los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que integran esa Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Se describió parte del acta correspondiente a esa sesión, en la que quedó asentada la lectura de los puntos de acuerdo del Dictamen que la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización presentó, así como del voto particular ya mencionado, documental que demuestra primero, que en el punto número seis del orden del día se incluyó el "Dictamen que rinde la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en relación con la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios del Estado de Sonora, relativas al ejercicio fiscal de dos mil trece" y el voto particular presentado por los Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que integran la referida Comisión; así como que a petición del diputado Carlos Enrique Gómez Cota, se solicitó al Pleno del Congreso obviar la lectura de las consideraciones de ese dictamen y únicamente leer el contenido del proemio y los resolutivos, lo que se aprobó por unanimidad.

Asimismo, se advierte que se dio lectura al proemio y los resolutivos del dictamen y en éste, concretamente en su punto "segundo", se proponía aprobar con salvedades las cuentas públicas de diversos Municipios, entre ellos, el de Cajeme. Así como destaca que, posteriormente, con apoyo en el artículo 136 de la Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,

se concedió el uso de la voz al diputado Juan Manuel Armenta para conocer el contenido del voto particular de los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que integran la Comisión de Vigilancia, respecto al dictamen ya mencionado y, en ese voto, interesa para el caso, la propuesta consistente en no aprobar las cuentas públicas de nueve Municipios, entre ellos, el de Cajeme, por las siguientes razones:

a) Por el ejercicio de partidas de gastos no contemplados en el presupuesto de egresos por \$3'023,755.00 (tres millones veintitrés mil setecientos cincuenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

b) La cantidad de \$12'931,028.00 (doce millones novecientos treinta y un mil veintiocho pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de pago de médico particular y medicinas para funcionarios y servidores públicos.

c) El monto de \$3'142,747.00 (tres millones ciento cuarenta y dos mil setecientos cuarenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), observados en obras públicas por falta de claridad en contratos, plazos de entrega, expedientes incompletos, etcétera.

d) La cantidad de \$3'552,187.00 (tres millones quinientos cincuenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) por concepto de contratación de servicios por adjudicación directa cuando debieron licitarse.

Del mismo documento se desprende que la Legislatura Local determinó que, una vez leído el dictamen y el voto particular, se discutiría y votaría en primer lugar el resolutivo del dictamen y sólo en el caso de no ser aprobado, se discutiría y aprobaría el del voto, por lo que atento a lo anterior, se dejó a discusión la dispensa de segunda lectura del dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia, lo que se aprobó por mayoría de votos. Asimismo, se estableció que ningún diputado solicitó discutir el dictamen en lo general, ni en lo particular. Y, enseguida, se sometió a discusión el dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia, el cual no se aprobó, dado que votaron once diputados a favor y catorce en contra.

Como consecuencia de lo anterior, también se desprende que, al no ser aprobado el dictamen, se sometió a discusión y votación el punto resolutivo de la "propuesta de acuerdo" contenido en el voto particular de los diputados del Partido Acción Nacional, por lo que se concedió el uso de la voz a los diputados Shirley Guadalupe Vázquez Moreno, José Abraham Mendívil López, Mirreya de Lourdes Almada Beltrán, José Luis Marcos León Perea y Humberto

Jesús Robles Pompa, para discutirlo; así como que discutido en lo general y particular, se sometió a votación y resultó aprobado por mayoría.

Del análisis a las constancias a que se ha hecho mención se evidencia que la autoridad responsable observó principalmente, lo dispuesto en los artículos 97, 100, 122, 123, 134, 136, 138 y 140 de la Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,²³ que prevén sustancialmente:

a) La obligación de las comisiones de presentar sus dictámenes, en sentido positivo o negativo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que los hubieren recibido;

b) Que para que exista dictamen éste deberá estar firmado por la mayoría de los diputados que integran la comisión;

c) Que el diputado que disienta de la mayoría deberá presentar su voto particular por escrito en forma complementaria al dictamen de la comisión, debiendo someterse éstos de manera conjunta, al conocimiento del Pleno del Congreso;

d) Se describe lo que podrá contener el orden del día para una sesión del Congreso;

e) Que durante las sesiones, los asuntos a tratar serán únicamente los aprobados en el orden del día respectivo;

f) Que los dictámenes de las comisiones ya sean de ley, de decreto o de acuerdo, se sujetarán a dos lecturas, que éstos podrán ser objeto de dispensa

²³ "**Artículo 97.** Las comisiones deberán presentar sus dictámenes, en sentido positivo o negativo, respecto de los asuntos que les sean turnados, dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que los hubieren recibido, salvo que el Pleno del Congreso del Estado les determine por mayoría de votos un plazo distinto. Si pasado un año de turnada la iniciativa a la o las comisiones competentes y ésta no ha sido dictaminada, se desechará de facto, a menos que, de manera razonada, la comisión o comisiones a las que les haya sido turnado el asunto a dictaminar, soliciten una prórroga, misma que en ningún caso excederá de un periodo igual al originalmente otorgado.

"La caducidad legislativa se entenderá como el desechamiento de facto de toda iniciativa no dictaminada en el plazo establecido en el párrafo anterior. Esta figura no aplicará a las iniciativas referidas en el artículo 53, fracciones I, II, IV y V de la Constitución Política del Estado. Tampoco aplica para las denuncias de juicio político o de inicio de un procedimiento de declaratoria de procedencia."

"**Artículo 100.** Para que exista dictamen de comisión éste deberá estar firmado por la mayoría de los diputados que la integran. El diputado que disienta de la mayoría deberá presentar su voto particular por escrito en forma complementaria al dictamen de la comisión, debiendo someterse

de primera lectura sólo en el supuesto de que se hayan publicado en la Gaceta Parlamentaria;

g) Que antes de iniciar la discusión en lo general y en lo particular de los proyectos de ley, de decreto o de acuerdo, el presidente de la Mesa Directiva preguntará al Pleno del Congreso del Estado, si algún diputado hará uso de la voz en alguna de las discusiones, y que de no mediar solicitud para discutir el asunto, el presidente someterá el asunto a votación;

h) Que en la discusión de los asuntos que se presentaren al Pleno del Congreso del Estado, se leerán primero el dictamen de la o las comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos actores y después el voto particular de algún diputado;

conjuntamente éstos al conocimiento del Pleno del Congreso del Estado de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley.

"De no presentarse voto particular se presume que se suma a la mayoría de votos contenidos en el dictamen."

"Artículo 122. El orden del día podrá comprender, según corresponda, los siguientes puntos:

"I. Lista de asistencia y declaratoria de quórum inicial;

"II. Aprobación del orden del día;

"III. Lectura, en su caso, y aprobación de actas de sesiones anteriores;

"IV. Correspondencia, en la que se dará lectura a un extracto del escrito con que se dé cuenta y el trámite que habrá de darse;

"V. Toma de protesta de servidores públicos;

"VI. Iniciativas que presenten la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura;

"VII. Dictámenes que presenten las comisiones de dictamen legislativo;

"VIII. Informes y posicionamientos para conocimiento del Congreso del Estado;

"IX. En su caso, elección de la Mesa Directiva o Diputación Permanente; y

"X. Clausura y citatorio para la próxima sesión."

"Artículo 123. Durante las sesiones, los asuntos a tratar serán únicamente los aprobados en el orden del día respectivo incluyendo, de ser el caso, la lectura de iniciativas presentadas por los diputados comprendidas en el apartado de correspondencia. Dentro de este mismo apartado, el diputado secretario dará lectura a los datos de identificación y un breve extracto de cada escrito para que pueda darse el trámite respectivo.

"Sólo por resolución de las dos terceras partes del Pleno del Congreso del Estado, a propuesta de la mesa directiva o de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se podrá incluir algún asunto no contenido en el orden del día."

"Artículo 134. Antes de iniciar la discusión en lo general y en lo particular de los proyectos de ley, de decreto o de acuerdo, el presidente de la mesa directiva preguntará al Pleno del Congreso del Estado, si algún diputado hará uso de la voz en alguna de las discusiones. De no mediar solicitud para discutir el asunto por parte de algún diputado, el presidente someterá el asunto a votación."

"Artículo 136. En la discusión de los asuntos que se presentaren al Pleno del Congreso del Estado, se leerán primero el dictamen de la o las comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos y después el voto particular de algún diputado, si se hubiera presentado."

"Artículo 138. Aprobado en lo general un proyecto de ley o de decreto, se pasará a discutirlo en lo particular. Si el proyecto no hubiera sido aprobado en lo general se tendrá por desechado."

"Artículo 140. Desechado un dictamen en su totalidad, si hubiere voto particular, éste se someterá a discusión en los mismos términos que aquél."

i) Que aprobado en lo general un proyecto de ley o de decreto, se pasará a discutirlo en lo particular, así como que si el proyecto no hubiera sido aprobado en lo general se tendrá por desechado; y,

j) Que desechado un dictamen en su totalidad, si hubiere voto particular, éste se someterá a discusión en los mismos términos que aquél.

Esto demuestra en principio, que la autoridad responsable en cumplimiento a la garantía de legalidad, llevó a cabo el acto impugnado, así como los que le antecedieron, con base en la normatividad ya referida; es decir, esa legislación y lo dispuesto en los artículos 42, 64, fracción XXV y 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora,²⁴ son el fundamento de la actuación reclamada, por lo que, en este aspecto, se tiene por observado ese elemento del principio referido.

Sin embargo, el principio de legalidad que se exige para toda autoridad, no quedó demostrado por lo que hace a la motivación del acto impugnado, pues de su lectura se acredita que el Congreso del Estado de Sonora, no expuso razonamiento, consideración o motivación alguna en la que explicara la conclusión de no aprobar la cuenta pública del Municipio de Cajeme, a pesar de que en el Informe de Resultados elaborado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, se concluyó con una calificación final para ese Municipio de "8.70" a la cuenta pública,²⁵ lo que explica que en el dictamen de la Comisión de Vigilancia se propusiera en principio, la aprobación de la cuenta pública del Municipio actor; esto es, a pesar de que el Congreso Local contaba con información que no descalificaba de manera absoluta la cuenta pública del Municipio, en el acto impugnado se determinó la no aprobación, sin expresar la argumentación necesaria para sustentar esa conclusión.

En este apartado es importante subrayar que si bien corresponde al Congreso Local el examen y aprobación de la cuenta pública municipal, es decir, como ya se razonó anteriormente, es la autoridad que decide en definitiva la valoración de las cuentas públicas, también lo es que esa labor la realiza con apoyo en los trabajos técnicos que lleva a cabo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, órgano dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones, lo que significa que los actos del Congreso no pueden quedar al margen del antecedente que le proporciona ese instituto; por ello, para separarse de la calificación que ese órgano expresa, el Congreso debe

²⁴ Transcritos a fojas sesenta y dos a sesenta y cinco de esta ejecutoria.

²⁵ Foja ciento cuatro del expediente.

dar las razones que apoyen esa determinación, ponderando las circunstancias concretas del caso, dado el bien constitucional que se encuentra involucrado, consistente en la valoración del adecuado uso de recursos públicos, objetivo que busca la revisión y fiscalización de la cuenta pública.

En este sentido, resulta aplicable la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que distingue los tipos de motivación legislativa, la que es del tenor siguiente:

"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.—Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. 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 constitu-

cional 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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, P./J. 120/2009, página 1255, registro digital: 165745)

En otras palabras, si bien, al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización le corresponde llevar a cabo el trabajo técnico de revisión de cuenta pública, que mediante un informe entrega al Congreso de la entidad, y a éste a su vez le compete revisar y fiscalizar las cuentas públicas en forma definitiva, de acuerdo con la facultad que la Constitución Federal le otorga; también lo es que ello no lo exime de observar el principio de legalidad que protege el artículo 16 de la propia Carta Magna, que ordena la motivación de todo acto de autoridad.

Cabe agregar que la conclusión de este Tribunal Pleno de ningún modo implica que el Congreso Local no pueda separarse de las conclusiones a las que arribe la entidad estatal de fiscalización, pero al hacerlo, debe expresar los razonamientos suficientes que expliquen esa determinación.

Relacionado con lo anterior, resulta importante invocar lo razonado por este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional *****²⁶, en la que se expresó lo siguiente:

"Ciertamente, las reformas constitucionales recientes tanto al artículo 115, fracción IV, como al 74, ambos de la Constitución Federal, han transforma-

²⁶ Bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, en sesión de veinte de enero de dos mil cuatro.

do una decisión en principio política a una actividad técnica que tiene como finalidad revelar el estado de dichas finanzas, asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas y, en caso contrario el fincamiento de las responsabilidades correspondientes.

"Por ello, la sujeción al principio de legalidad del acto de aprobación de la cuenta pública, aleja cualquier posibilidad de que una decisión de carácter eminentemente técnico se torne en una decisión política guiada por la afinidad política del Ayuntamiento auditado y de la mayoría de la Legislatura local o en una cuestión sujeta a negociación política, vicios que acarrearán una erosión en la credibilidad de la actividad estatal y que pueden poner en riesgo la gobernabilidad.

"La determinación de este Alto Tribunal de controlar la decisión de aprobación o no aprobación por parte de las Legislaturas de las cuentas públicas de los Ayuntamientos a través de la controversia constitucional, elimina un círculo de inmunidad de poder y además dota a los Ayuntamientos y a la sociedad de una instancia que destierra el abuso que se da a través del solapamiento o del exceso, y que está inscrita en la posición que esta Suprema Corte de la Nación ha sostenido de manera constante en el sentido de que los actos del poder público sean totalmente apegados a la Constitución Federal."

Del precedente indicado derivó la jurisprudencia P/J. 19/2004 que resulta aplicable al caso y que se reproduce a continuación:

"CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se confiere en exclusiva a las Legislaturas Estatales la facultad de revisión y, en su caso, aprobación o no de la cuenta pública de los Municipios. Ahora bien, de lo dispuesto en la Constitución y legislación del Estado de Zacatecas se advierte que el Congreso Local, para ese fin, se auxilia por la Entidad de Fiscalización Superior Estatal, la cual tiene la obligación de elaborar y rendir, por conducto de las Comisiones de Vigilancia, Primera y Segunda de Hacienda, los dictámenes e informes técnicos sobre los resultados de la revisión de las cuentas públicas para su calificación y aprobación definitiva por el citado órgano legislativo. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que el hecho de que el órgano de fiscalización sea sólo un auxiliar y apoyo técnico del Poder Legislativo de la

entidad para realizar dicha revisión y que el informe que rinda no obligue a la legislatura a aprobar o rechazar la cuenta pública revisada, al ser una facultad materialmente administrativa que le corresponde a ese poder en forma exclusiva, no exime a este último de acatar lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, en el sentido de que los actos que emita en ejercicio de esa facultad se ajusten al marco constitucional y legal estatal que regula la revisión, valorando para ello las actuaciones del órgano de fiscalización y determinando, motivadamente, la aprobación o no de la cuenta pública. Lo anterior es así, porque la fiscalización de las cuentas públicas de los Ayuntamientos es un acto en el que está interesada la sociedad y que debe realizarse con transparencia y apego al principio de legalidad. Además, las reformas constitucionales a los artículos 115, fracción IV, y 74, ambos de la Carta Magna, han transformado una decisión, en principio política, en una actividad técnica que tiene como finalidad revelar el estado de dichas finanzas, asegurar la transparencia en la utilización de los recursos públicos municipales en los planes y programas aprobados y, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades correspondientes. Es decir, la sujeción al principio de legalidad del acto de aprobación de la cuenta pública, aleja la posibilidad de que una decisión de carácter eminentemente técnico se torne en una decisión política guiada por la afinidad política del Ayuntamiento auditado y de la mayoría de la Legislatura Local, o en una cuestión sujeta a negociación política, vicios que afectan la credibilidad de la actividad estatal y que pueden poner en riesgo la gobernabilidad." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1297, número de registro digital: 181990)

No se desconoce que al acuerdo impugnado se anexó el voto particular de los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, pertenecientes a la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, de donde podría pensarse que la motivación que ahora se exige, se advierte de ese documento, que a su vez coincide con las observaciones realizadas por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización; sin embargo, ello no equivale a la motivación que el propio acto del Poder Legislativo debe contener, sobre todo porque en el caso, lo expresado por la entidad de fiscalización en el informe de resultados, arroja elementos que lo condujeron a expresar una conclusión distinta.

En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez de que se trata, procede declarar la invalidez del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme, en términos de lo razonado en este considerando.

NOVENO.—**Efectos.** El artículo 41 de la ley de la materia, prevé lo que deben contener las sentencias dictadas en controversia constitucional, para este apartado, concretamente las fracciones IV y VI,²⁷ ordenan respectivamente, que se deberán fijar los alcances y efectos de la sentencia, precisando los órganos obligados a cumplirla y los actos por llevar a cabo y, en su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar la actuación ordenada.

Por tanto, este Tribunal Pleno determina que el Congreso del Estado de Sonora en un plazo de treinta días naturales, contados a partir de la legal notificación de esta sentencia, deberá emitir un nuevo acuerdo en el que, con base en el informe elaborado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, determine motivadamente lo que proceda en cuanto a la aprobación o no de la cuenta pública correspondiente al año dos mil trece, del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme, de la referida entidad federativa.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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

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

²⁷ **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;

"...

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de la litis, consistente en determinar que el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora no fue combatido. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en relación con el tema de la competencia de la Legislatura Local para aprobar la cuenta pública municipal. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó integralmente en contra del proyecto y por la invalidez del acto, sin pronunciarse respecto de este tema en particular. El Ministro Pardo Rebolledo se manifestó en contra de pronunciarse en torno a esta facultad porque el precepto de la Constitución Local que la contempla se consideró como no impugnado. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. no emitieron voto expreso respecto de este tema.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando octavo, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme, de la referida entidad federativa, por razón de su motivación. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los Ministros Cossío Díaz y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de veinticinco de febrero de dos mil dieciséis previo aviso a la presidencia.

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

En la sesión privada ordinaria celebrada el once de abril de dos mil dieciséis se aprobó el texto del engrose relativo a la controversia constitucional 115/2014, promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora, por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. No asistió el Ministro José Fernando Franco González Salas, previo aviso.

El Ministro presidente Luis María Aguilar Morales declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la controversia constitucional 115/2014, promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora, quedó aprobado en los términos antes precisados.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 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 13 de junio de 2016, para los efectos previstos el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. INCOMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA EXPEDIRLA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN III, 14, FRACCIÓN I –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "TANTO EN EL JUICIO COMO CUANDO SE HAGA USO DE LA PRUEBA ANTICIPADA"–, 15, FRACCIÓN V, 55 –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y NO SE HAYA INTERPUESTO RECURSO ALGUNO"–, 65 Y 66 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN A TESTIGOS Y SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO PENAL EN EL ESTADO DE COLIMA).

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 13, FRACCIÓN III, 14, FRACCIÓN I –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "TANTO EN EL JUICIO COMO CUANDO SE HAGA USO DE LA PRUEBA ANTICIPADA"–, 15, FRACCIÓN V, 55 –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y NO SE HAYA INTERPUESTO RECURSO ALGUNO"–, 65 Y 66 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN A TESTIGOS Y SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO PENAL EN EL ESTADO DE COLIMA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2014. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 28 DE MARZO DE 2016. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIAS: FABIANA ESTRADA TENA Y MAKAWI STAINES DÍAZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiocho de marzo de dos mil dieciséis**.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por oficio presentado el veinticuatro de noviembre de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Murillo Karam, en su calidad de procurador general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

- a) Autoridad emisora: Poder Legislativo del Estado de Colima.
- b) Autoridad promulgadora: Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

Las normas impugnadas, se hacen consistir en los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, publicados mediante el Decreto No. 400 en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el veinticinco de octubre de dos mil catorce.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a) Los artículos 13, fracción III y 15, fracción V, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

En la reforma constitucional que dio lugar al texto del artículo 73, fracción XXI, el Constituyente consideró de gran importancia que existiera una sola legislación procesal penal, con el objeto de homogeneizar la materia adjetiva en el territorio mexicano y dar certeza al gobernado al evitar una multiplicidad de normas por cada entidad federativa.

Así, el tránsito del régimen procesal penal de cada entidad federativa y de la Federación, no puede ser inmediato y resulta coherente que coincida con la entrada en vigor del Sistema Procesal Acusatorio. Por tal motivo, los artículos transitorios del decreto publicado el nueve de octubre de dos mil trece, que reformó el artículo 73, fracción XXI, constitucional, se establecieron diversas reglas para mudar de un sistema procesal penal a otro.

De acuerdo con dicho régimen transitorio, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la legislación única en materia procesal penal, desde el diez de octubre de dos mil trece, fecha en que entró en vigor el decreto referido, por lo que las entidades federativas ya no pueden legislar en la materia, pero la legislación vigente expedida por ellas continuará siendo aplicable hasta que entre en vigor la legislación secundaria que expida el Congreso de la Unión.

En este sentido, las entidades federativas, incluyendo el Estado de Colima, ya no pueden legislar en la materia procesal penal y sólo están facul-

tadas para continuar aplicando su legislación estatal hasta en tanto entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Al respecto, en el Periódico Oficial local se publicó el Decreto No. 372 de treinta de agosto de dos mil catorce, el cual declara la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales al orden jurídico del Estado de Colima.

En este contexto, el legislador local invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al emitir el artículo 13, fracción III, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, pues establece que el Ministerio Público requerirá de la autorización judicial para decretar determinadas medidas de protección en el juicio oral, cuestión procesal que se encuentra regulada en el artículo 355 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

De igual forma, el artículo 15, fracción IV, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, debido a que regula la prueba anticipada y le da el carácter de medida de protección, no obstante que constituye una modalidad en el desahogo y registro de los medios de prueba, lo que desvirtúa su naturaleza jurídica, además de que esta figura ya se encuentra regulada en los artículos 304, 305 y 306 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En consecuencia, el Congreso del Estado de Colima al expedir las porciones normativas de los artículos combatidos violó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, ya que reguló aspectos procesales que ya no son competencia de dicha entidad federativa.

b) Los artículos 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, en virtud de que el legislador local creó como medios ordinarios de defensa en el proceso penal, el recurso de reconsideración para impugnar la determinación que otorgue, modifique, deniegue, suprima o finalice las medidas de protección, así como la que excluya del programa a la persona protegida; y, el recurso de revocación para impugnar lo resuelto por la Unidad o el agente del Ministerio Público Especializado.

El procurador general de la República señala que los procesos penales en todo el país deben ceñirse a las disposiciones que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual no prevé algún recurso ordinario en contra de los supuestos que reguló el legislador local.

En este sentido, la entidad federativa no está en aptitud de establecer algún medio de defensa, pues ello va en contra de la intención del Constituyente, consistente en homogeneizar los procesos penales en todo el país, lo cual incluye los medios recursales.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, en su Título XII "Recursos", prevé los medios ordinarios de impugnación en el proceso penal, a saber, el recurso de revocación y el de apelación, los cuales permiten a los inconformes recurrir determinadas resoluciones ante el órgano jurisdiccional, entre las cuales, no se encuentran los supuestos que estableció el Congreso de Colima en los artículos combatidos. Por lo que, los artículos 456 a 484 del Código Nacional de Procedimientos Penales son los que regulan los medios ordinarios de defensa en el proceso penal.

Si bien es cierto que el citado Código Nacional no prevé algún medio de defensa en contra de la determinación que otorgue, modifique, deniegue, suprima o finalice las medidas de protección, así como la que excluya del programa a la persona protegida y para impugnar lo resuelto por la Unidad o el agente del Ministerio Público Especializado, ello no significa que las personas interesadas carezcan de oportunidad para combatir este tipo de determinaciones, pues en su contra puede promoverse el juicio de amparo.

En consecuencia, el Congreso del Estado de Colima invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al crear dos nuevos medios ordinarios de defensa en el proceso penal, máxime que dichos recursos no están contemplados en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

TERCERO.—Artículos constitucionales que se estiman violados. El precepto de la Constitución General que se estima vulnerado es el 73, fracción XXI, inciso c).

CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil catorce, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 106/2014, y mediante certificación de la misma fecha, se ordenó remitir el expediente al

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien por razón de turno fue designado como ponente.

En proveído de veintiséis de noviembre de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la acción relativa, y ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—Informe de la autoridad emisora del decreto impugnado. El Congreso del Estado de Colima, al rendir su informe, en síntesis, señaló:

a) Es infundado que las normas impugnadas sean inconstitucionales por invadir la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

De la lectura del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, así como de los artículos 2o. y 3o., fracciones II, VI, XIII y XVIII, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal, se concluye que la materia que regula el ordenamiento combatido no encuadra en alguna de las competencias exclusivas del Congreso de la Unión, ya que su finalidad y espíritu consiste, en eliminar o minimizar el riesgo y peligro de las personas que participan en un proceso penal.

Dicho aspecto no es exclusivo del Poder Legislativo Federal ni se ubica en las atribuciones contempladas en el precepto constitucional que se aduce violado, pues el ordenamiento impugnado tiene el carácter de especial y es una necesidad a nivel local. Asimismo, la operación del programa y del objetivo principal, está encomendado a la Procuraduría General de Justicia del Estado, por lo que las acciones que implemente en cumplimiento a tales disposiciones quedan al margen del procedimiento penal regulado por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

b) El primer concepto de invalidez es inatendible e insuficiente, toda vez que no se invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

El análisis que efectúa el accionante de forma aislada respecto de los artículos combatidos, da la apariencia de que su contenido transgrede el Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, el Capítulo IV del ordenamiento impugnado, denominado "Medidas de protección", establece las medidas de protección aplicables dentro del programa, define cuáles son y distingue las medidas que no requieren la intervención judicial y las que deben cumplir con tal requisito.

Así, del análisis del artículo 13 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, se concluye que contiene dos partes sujetas a interpretación.

La primera parte establece que, el Ministerio Público requerirá autorización judicial para poder decretar medidas de protección, por afectar derechos de las partes intervinientes o de terceros, en determinados supuestos.

En las fracciones I a la III, se prevén las hipótesis de procedencia de dicho artículo, en la última hipótesis se incluyen siete supuestos diversos que están vinculados únicamente con cuestiones de seguridad y protección de las personas, así como de los datos que pueden ser hechos públicos y, por tal motivo, sitúen en peligro la seguridad e integridad de los sujetos que participen en el programa de protección.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal establece sólo un catálogo de medidas para garantizar la identidad, seguridad y protección del testigo que está bajo el programa de protección; dicha cuestión no forma parte del proceso penal, sino de los actos previos dentro del procedimiento de investigación, pero siempre con la participación del órgano jurisdiccional con la finalidad de evitar la pérdida de una prueba que pueda ser determinante en el resultado final del juicio.

Así entonces, lo sostenido por el accionante, en el sentido de que el artículo 355 del Código Nacional de Procedimientos Penales regula la misma situación que los artículos 13, fracción III y 15, fracción V, del ordenamiento combatido, resulta inatendible, puesto que una se refiere a la disciplina en la audiencia y la otra son las medidas de protección de los sujetos que intervienen en un proceso penal, aspecto no previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ni es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

c) El segundo concepto de invalidez relativo a controvertir los artículos 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal es inatendible, infundado e insuficiente, debido a que dicho ordenamiento es una ley especial cuya aplicación y cumplimiento le corresponde únicamente a la Procuraduría General de Justicia del Estado, de modo que, se efectúa un procedimiento administrativo a cargo de una unidad especializada y bajo un programa cuyo objeto es garantizar la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas y sus familiares que se encuentran bajo protección.

En consecuencia, no pueden aplicarse de forma válida las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales o de cualquier otra legislación. Sin embargo, es necesario contar con un recurso procesal propio que permita combatir las resoluciones administrativas que se dicten. Así, los artículos combatidos prevén recursos no jurisdiccionales, como sí lo son los establecidos por el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que no se invade la competencia del Congreso de la Unión.

Además, en el supuesto caso de la aplicación supletoria de los recursos previstos en el citado Código Nacional, dicha supletoriedad sería inconstitucional, porque este Alto Tribunal ha sostenido que la supletoriedad tiene como finalidad complementar un procedimiento al cual le falta regulación en la ley suplidida, sin que sea dable la creación de figuras o recursos no contemplados.

SEXTO.—Informe de la autoridad promulgadora del decreto impugnado. El Poder Ejecutivo del Estado de Colima, al rendir su informe, en síntesis, señaló:

a) La promulgación y publicación de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal se realizó en cumplimiento de los artículos 58, fracciones I y II, de la Constitución del Estado de Colima y 116 de la Constitución General.

b) El primer concepto de invalidez, consistente en que los artículos 13, fracción III y 15, fracción V, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal violan el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, es infundado.

Si bien la Constitución General establece que el Congreso de la Unión es el único facultado para expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales, el artículo octavo transitorio de dicho ordenamiento señala que, en un plazo no mayor de doscientos setenta días naturales después de su publicación, la Federación y las entidades federativas publicarán las reformas a sus leyes y demás normatividad necesaria para implementar el ordenamiento federal; de ahí que, el legislador local al emitir la ley impugnada cumple con la obligación impuesta por la Federación.

El artículo 13, fracción III, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, el cual establece que el Ministerio Público requerirá de autorización judicial para decretar medidas de protección en el juicio oral, no contraviene la legislación federal, sino que retoma lo

dispuesto por ésta, en el sentido de que el juzgador es el único facultado para velar por la seguridad en la audiencia del juicio, sin que ello se traduzca en una invasión de competencia, sino sólo es una adecuación de la legislación local a lo dispuesto en la legislación federal.

Si bien el artículo 15, fracción V, del ordenamiento combatido, denomina a la prueba anticipada como una medida de protección, ello no desvirtúa su naturaleza, ya que la considera como una medida procesal tendiente de asegurar la disponibilidad de la declaración del testigo, al existir temor de que sobrevenga su muerte o incapacidad, por lo que únicamente se considera con tal carácter en cuanto protege al proceso, pues previene que una prueba necesaria posteriormente no pueda desahogarse.

Además, el desahogo de la prueba que se describe en el artículo impugnado, no contradice lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, al establecer que se realice en una audiencia especial y previa al juicio oral, en la que sólo se recibe la prueba testimonial con la presencia de todos los intervinientes que tengan derecho y que se incorporará posteriormente al juicio, por lo que, al retomar la legislación local lo dispuesto por el legislador federal, no hay invasión de competencia, toda vez que no se crea un nuevo derecho fuera de las atribuciones constitucionales sino que únicamente se está adecuando la legislación local.

c) El segundo concepto de invalidez relativo a que los artículos 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal contravienen lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, es infundado.

El legislador local, al establecer en los artículos impugnados que, el justiciable tiene acceso a los recursos de reconsideración y revocación, lo hizo en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución General, en relación con los artículos 1o., 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al respetar el derecho de defensa de los gobernados, por tanto, la actuación del legislador se traduce en el cumplimiento de la Constitución General y de los tratados internacionales.

Por último, el Ejecutivo publicó el decreto combatido, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución General y Estatal, y en atención a la petición del Congreso Estatal, por lo que, sus actos son constitucionales, debido a que el contenido impugnado deriva de un análisis del Congreso del Estado, el cual aprobó el decreto con las adecuaciones que estimó pertinentes.

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de once de febrero de dos mil quince, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior al Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en su artículo décimo sexto transitorio; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En primer término se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

Los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, fueron publicados mediante el Decreto No. 400 en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el veinticinco de octubre de dos mil catorce,¹ por lo que es a partir del día siguiente a la fecha indicada, que debe hacerse el cómputo respectivo.

Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² el plazo de treinta días para promover la presente acción transcurrió del sábado veintiséis de octubre al lunes veinticuatro de noviembre de dos mil catorce.

¹ Fojas 19 a 29 del expediente.

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

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

En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veinticuatro de noviembre de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 16 del expediente, su presentación fue oportuna.

TERCERO.—Legitimación. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Jesús Murillo Karam, en su carácter de procurador general de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento.³

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General,⁴ el procurador general de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal.

Cabe señalar que, el diez de febrero de dos mil catorce se reformó el numeral constitucional citado, estableciendo ahora que tiene legitimación "el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas"; asimismo, se adicionó el inciso i) para señalar que también tiene legitimación "el Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entida-

³ Fojas 17 y 18 del expediente.

⁴ "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."

des federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones".

No obstante lo anterior, el artículo décimo sexto transitorio de la aludida reforma constitucional,⁵ establece específicamente que las adiciones y reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias, por virtud de las reformas, siempre que el propio Congreso haga la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

En consecuencia, al no haber sido emitida aún la Ley relativa a la Fiscalía General de la República ni haberse hecho la declaratoria correspondiente, es evidente que sigue en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105.

Así, de acuerdo con lo previsto por dicho numeral, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, ordenamiento que tiene el carácter de ley estatal, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—Causas de improcedencia. En la presente acción de inconstitucionalidad, las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna de ellas, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

⁵ "Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

QUINTO.—**Estudio de Fondo.**

El procurador general de la República argumenta que los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima son inconstitucionales, puesto que regulan cuestiones propias del procedimiento penal, el cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

Concretamente, sostiene que el legislador local invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al emitir el artículo 13, fracción III, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, pues establece que la facultad del Ministerio Público para decretar, previa autorización judicial, determinadas medidas de protección en el juicio oral, es una cuestión procesal que se encuentra regulada en el artículo 355 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

De igual forma, el artículo 15, fracción IV, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal es inconstitucional, debido a que reglamenta la figura de la prueba anticipada y le da erróneamente el carácter de medida de protección, no obstante que constituye una modalidad en el desahogo y registro de los medios de prueba, por lo que se desvirtúa su naturaleza jurídica, aunado a que esta figura ya se encuentra regulada en los artículos 304, 305 y 306 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Asimismo, los artículos 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, en virtud de que el legislador local creó como medios ordinarios de defensa en el proceso penal: 1) el recurso de reconsideración para impugnar la determinación que otorgue, modifique, deniegue, suprima o finalice las medidas de protección, así como la que excluya del programa a la persona protegida; y, 2) el recurso de revocación para impugnar lo resuelto por la Unidad o el agente del Ministerio Público Especializado, no obstante que todos los procesos deben ceñirse al Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual no prevé algún recurso ordinario en contra de los supuestos que reguló el legislador local, de modo que, el establecimiento de medios de defensa dentro del procedimiento penal hace nugatoria la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, con la que se pretendió el establecimiento de procesos penales homogéneos en todo el país.

La disposición constitucional que se estima vulnerada, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir:

"(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"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;

"(REFORMADO, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2015)

"c) **La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.**

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales; ..."

Dicho precepto fue interpretado por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014⁶ y 107/2014⁷ en sesiones de siete de julio y veinte de agosto de dos mil quince, respectivamente, en los siguientes términos:

⁶ Por unanimidad de once votos.

⁷ Por unanimidad de diez votos.

- El mencionado artículo se introdujo a la Constitución, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece y fue modificado posteriormente por Decreto publicado el dos de julio de dos mil quince. De acuerdo con su contenido, el Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

- Según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo, la citada reforma constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.

- Esto es, la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte, que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra, impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

- En términos del régimen transitorio,⁸ dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de en-

⁸ "TRANSITORIOS

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

trada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

- De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional, en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal, **los Estados ya no pueden normar al respecto, pues han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas.**

- Sin embargo, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local **expedida con anterioridad a esa fecha**, lo que se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁹ conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite continuarán su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

- El Congreso de la Unión en ejercicio de la citada atribución expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.¹⁰

⁹ "ARTÍCULO TERCERO. Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código."

¹⁰ "TRANSITORIOS

"Artículo Primero. Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados

- De acuerdo con su artículo 2o., el objeto del código, es establecer las normas que han de observarse en la **investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**,¹¹ por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.¹²

- En términos del transitorio octavo¹³ del Código Nacional, la competencia de las entidades federativas se limita a la expedición de las normas complementarias que resulten necesarias para su implementación, las cuales tienen un carácter instrumental.

Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes.

"Artículo Segundo. Vigencia

"Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**

"En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales."

¹¹ "Artículo 2o. Objeto del Código

"Este Código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."

¹² "Artículo 1o. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."

¹³ "ARTÍCULO OCTAVO. Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

Pues bien, en el caso, se impugnan los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, que señalan:

"Artículo 13. Medidas de protección que requieren autorización judicial. El Ministerio Público requerirá de la autorización de la Autoridad Jurisdiccional para decretar la medida de protección, por afectar derechos de las partes intervinientes o de terceros, en los siguientes supuestos:

"I. Al ser dictadas medidas cautelares de tipo personal como la prisión preventiva oficiosa del imputado, al dictarse cualquier otra medida restrictivas de libertad, o cuando se imponga la obligación de no frecuentar determinados lugares o personas;

"II. La reserva de identidad del testigo durante el juicio oral; y

"III. Diversas medidas de protección en el juicio oral, como son la de impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la sala donde se efectuare la audiencia, impedir el acceso del público en general u ordenar su salida para la práctica de pruebas específicas y prohibir al Ministerio Público, a los demás intervinientes y a sus abogados que entreguen información o formulen declaraciones a los medios de comunicación social durante el desarrollo del juicio."

"Artículo 15. Tipos. Las medidas de protección que podrán adoptarse son entre otras, las siguientes:

"I. Relocalización o Cambio de Domicilio del sujeto protegido o de su grupo familiar: consistente en la reubicación del testigo, o familia dentro de la misma ciudad o en el interior del país, manteniendo una comunicación directa que permita su participación en las actuaciones del procedimiento penal y, en especial, su participación en el juicio oral;

"II. Reserva de identidad del testigo en la etapa de investigación y en el juicio oral: que consiste en impedir a la defensa, imputado y terceros, el acceso a los antecedentes personales del testigo, que conduzcan a su identificación, tales como nombre y apellidos, edad, lugar de nacimiento, estado, profesión o empleo, residencia o domicilio y lugar de trabajo;

"Durante la etapa de investigación, el Ministerio Público puede adoptar la reserva de identidad de cualquier testigo, pero debe darla a conocer a los demás intervinientes al momento de presentar la acusación, salvo que se

trate de delitos contemplados en la ley como de prisión preventiva oficiosa, en cuyo caso, la reserva de identidad se puede mantener inclusive hasta el juicio oral;

"III. Medidas de protección autónomas: como son impedir la toma de fotografías del testigo o determinar su traslado a las audiencias judiciales en vehículo policial;

"IV. Medidas de protección especiales en Juicio Oral: consistentes en el uso de paneles; tipo biombo para impedir la identificación física del testigo por parte del acusado y del público en general, la utilización de métodos de distorsión de voz o del aspecto físico, circuito cerrado de televisión, acceso por lugares diferentes y en general de cualquier otro instrumento que sirva para proteger su identidad; y

"V. Prueba anticipada: es la medida procesal tendiente a asegurar la disponibilidad de la declaración del testigo en el juicio oral, y se aplica, cuando existe el temor de que pueda sobrevenir la muerte o incapacidad física o mental del testigo que impida su comparecencia al juicio oral.

"Ésta se realizará en una audiencia especial, previa al juicio oral, en la que sólo se recibe la prueba testimonial del sujeto protegido con la presencia de todos los intervinientes que tengan derecho a asistir al juicio.

"Esta prueba se incorporará en forma posterior en el juicio oral mediante la lectura del registro de la declaración del testigo."

"Artículo 65. Reconsideración. Contra la determinación que otorgue, modifique, deniegue, suprima o finalice las medidas de protección, así como contra la que excluya del Programa a la persona protegida, procederá la reconsideración.

"Éste deberá ser interpuesto por la persona o la autoridad que haya solicitado la protección, mediante escrito dirigido a la Unidad o al Agente del Ministerio Público Especializado, en el plazo de tres días naturales, contado a partir del día siguiente al de la notificación respectiva. La Unidad deberá resolver dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación del recurso."

"Artículo 66. Revocación. Contra lo resuelto por la Unidad o el Agente del Ministerio Público Especializado, sólo cabrá el recurso de revocación ante el procurador, el cual deberá interponerse en el término de tres días naturales a partir del día siguiente al de la notificación de la reconsideración."

El artículo 13, fracción III, impugnado establece las medidas de protección que en beneficio de los testigos o personas intervinientes en el proceso podrán ser dictadas por el Ministerio Público con autorización de la autoridad jurisdiccional **durante el desarrollo de la audiencia**. Tales medidas incluyen excepciones al principio de publicidad, como lo es impedir el acceso a la audiencia al público en general, y en tal sentido tienen un carácter procedimental, en tanto se refieren precisamente a la audiencia, que es el elemento central que caracteriza al proceso penal acusatorio y oral. Es en torno a la audiencia y sus características que se materializan, los principios constitucionales de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, por lo que las normas que rigen su desenvolvimiento, incluyendo las medidas de protección y seguridad para los intervinientes, se insertan en el ámbito de la competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación procedimental penal única, y en el caso, están previstas en los artículos 53, 55, 64 y 355 del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁴

¹⁴ "Artículo 53. Disciplina en las audiencias.

"El orden en las audiencias estará a cargo del Órgano jurisdiccional. Toda persona que altere el orden en éstas podrá ser acreedora a una medida de apremio sin perjuicio de que se pueda solicitar su retiro de la Sala de audiencias y su puesta a disposición de la autoridad competente.

"Antes y durante las audiencias, el imputado tendrá derecho a comunicarse con su Defensor, pero no con el público. Si infringe esa disposición, el Órgano jurisdiccional podrá imponerle una medida de apremio.

"Si alguna persona del público se comunica o intenta comunicarse con alguna de las partes, el Órgano jurisdiccional podrá ordenar que sea retirada de la audiencia e imponerle una medida de apremio."

"Artículo 55. Restricciones de acceso a las audiencias.

"El Órgano jurisdiccional podrá, por razones de orden o seguridad en el desarrollo de la audiencia, prohibir el ingreso a:

"I. Personas armadas, salvo que cumplan funciones de vigilancia o custodia;

"II. Personas que porten distintivos gremiales o partidarios;

"III. Personas que porten objetos peligrosos o prohibidos o que no observen las disposiciones que se establezcan, o

"IV. Cualquier otra que el Órgano jurisdiccional considere como inapropiada para el orden o seguridad en el desarrollo de la audiencia.

"El Órgano jurisdiccional podrá limitar el ingreso del público a una cantidad determinada de personas, según la capacidad de la Sala de audiencia, así como de conformidad con las disposiciones aplicables.

"Los periodistas, o los medios de comunicación acreditados, deberán informar de su presencia al Órgano jurisdiccional con el objeto de ubicarlos en un lugar adecuado para tal fin y deberán abstenerse de grabar y transmitir por cualquier medio la audiencia."

"Artículo 64. Excepciones al principio de publicidad.

"El debate será público, pero el Órgano jurisdiccional podrá resolver excepcionalmente, aun de oficio, que se desarrolle total o parcialmente a puerta cerrada, cuando:

"I. Pueda afectar la integridad de alguna de las partes, o de alguna persona citada para participar en él;

"II. La seguridad pública o la seguridad nacional puedan verse gravemente afectadas;

El artículo 15, fracción V, establece la figura de la prueba anticipada y el procedimiento para su desahogo, cuestión que también tiene un carácter evidentemente procedimental e implica una excepción al principio de concentración, además de que esta modalidad de desahogo de las pruebas está regulada en los artículos 304 a 306¹⁵ del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"III. Peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible;

"IV. El Órgano jurisdiccional estime conveniente;

"V. Se afecte el Interés Superior del Niño y de la Niña en términos de lo establecido por los Tratados y las leyes en la materia, o

"VI. Esté previsto en este Código o en otra ley.

"La resolución que decrete alguna de estas excepciones será fundada y motivada constando en el registro de la audiencia."

"Artículo 355. Disciplina en la audiencia.

"El juzgador que preside la audiencia de juicio velará por que se respete la disciplina en la audiencia cuidando que se mantenga el orden, para lo cual solicitará al Tribunal de enjuiciamiento o a los asistentes, el respeto y las consideraciones debidas, corrigiendo en el acto las faltas que se cometan, para lo cual podrá aplicar cualquiera de las siguientes medidas:

"I. Apercebimiento;

"II. Multa de veinte a cinco mil salarios mínimos;

"III. Expulsión de la sala de audiencia;

"IV. Arresto hasta por treinta y seis horas, o

"V. Desalojo público de la Sala de audiencia.

"Si el infractor fuere el Ministerio Público, el acusado, su defensor, la víctima u ofendido, y fuere necesario expulsarlos de la Sala de audiencia, se aplicarán las reglas conducentes para el caso de su ausencia.

"En caso de que a pesar de las medidas adoptadas no se pudiera reestablecer el orden, quien preside la audiencia la suspenderá hasta en tanto se encuentren reunidas las condiciones que permitan continuar con su curso normal.

"El Tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por quince días ante la contumacia de las obligaciones procesales de testigos o peritos que atenten contra el principio de continuidad, como lo pueden ser sus incomparecencias injustificadas a audiencia o aquellos actos que impidan que las pruebas puedan desahogarse en tiempo y forma."

¹⁵ "Artículo 304. Prueba anticipada.

"Hasta antes de la celebración de la audiencia de juicio se podrá desahogar anticipadamente cualquier medio de prueba pertinente, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

"I. Que sea practicada ante el Juez de control;

"II. Que sea solicitada por alguna de las partes, quienes deberán expresar las razones por las cuales el acto se debe realizar con anticipación a la audiencia de juicio a la que se pretende desahogar y se torna indispensable en virtud de que se estime probable que algún testigo no podrá concurrir a la audiencia de juicio, por vivir en el extranjero, por existir motivo que hiciere temer su muerte, o por su estado de salud o incapacidad física o mental que le impidiese declarar;

"III. Que sea por motivos fundados y de extrema necesidad y para evitar la pérdida o alteración del medio probatorio, y

"IV. Que se practique en audiencia y en cumplimiento de las reglas previstas para la práctica de pruebas en el juicio."

"Artículo 305. Procedimiento para prueba anticipada.

"La solicitud de desahogo de prueba anticipada podrá plantearse desde que se presenta la denuncia, querrela o equivalente y hasta antes de que dé inicio la audiencia de juicio oral.

Por su parte, los artículos 65 y 66 establecen dos recursos para la revisión de las resoluciones del Ministerio Público respecto al otorgamiento, modificación, denegación, supresión o finalización de las medidas de protección que le sean solicitadas. Tal cuestión es también de naturaleza procedimental, en tanto se refiere a medios de defensa durante el desarrollo del procedimiento penal, por lo que no puede considerarse que se trate de aspectos instrumentales para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Si bien al regular las medidas de protección en los artículos 137, 139, 367 y 370,¹⁶ el Código Nacional previó que puedan existir otras diversas a las

"Cuando se solicite el desahogo de una prueba en forma anticipada, el Órgano jurisdiccional citará a audiencia a todos aquellos que tuvieren derecho a asistir a la audiencia de juicio oral y luego de escucharlos valorará la posibilidad de que la prueba por anticipar no pueda ser desahogada en la audiencia de juicio oral, sin grave riesgo de pérdida por la demora y, en su caso, admitirá y desahogará la prueba en el mismo acto otorgando a las partes todas las facultades previstas para su participación en la audiencia de juicio oral.

"El imputado que estuviere detenido será trasladado a la Sala de audiencias para que se imponga en forma personal, por teleconferencia o cualquier otro medio de comunicación, de la práctica de la diligencia.

"En caso de que todavía no exista imputado identificado se designará un Defensor público para que intervenga en la audiencia."

"Artículo 306. Registro y conservación de la prueba anticipada.

"La audiencia en la que se desahogue la prueba anticipada deberá registrarse en su totalidad. Concluido el desahogo de la prueba anticipada, se entregará el registro correspondiente a las partes.

"Si el obstáculo que dio lugar a la práctica del anticipo de prueba no existiera para la fecha de la audiencia de juicio, se desahogará de nueva cuenta el medio de prueba correspondiente en la misma.

"Toda prueba anticipada deberá conservarse de acuerdo con las medidas dispuestas por el Juez de control."

¹⁶ "Artículo 137. Medidas de protección.

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

"I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;

"II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

"III. Separación inmediata del domicilio;

"IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;

"V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;

"VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;

"VII. Protección policial de la víctima u ofendido;

"VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;

"IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y

"X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

allí previstas "en términos de la legislación aplicable", lo cierto es que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procedimental; y si el Código Nacional establece lo relativo a las medidas de protección a testigos, sin prever un recurso en contra de las resoluciones que en esa materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables.

Así, las normas impugnadas tienen una naturaleza procedimental, no obstante que no se encuentren en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, pues claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al Código Nacional.

Tampoco es obstáculo a lo anterior, el hecho de que del procedimiento legislativo por el que se creó la Ley para la Protección a Testigos impugnada se advierta que el legislador local pretendió caracterizar tales normas como cuestiones complementarias a lo previsto en el Código Nacional,¹⁷ pues como hemos visto, de su contenido se advierte que regulan aspectos relativos al pro-

"Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el Juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

"En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

"En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."

"Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias.

"La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

"Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos."

"Artículo 367. Protección a los testigos.

"El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

"De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."

"Artículo 370. Medidas de protección.

"En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendientes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable."

¹⁷ Dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales:

"CONSIDERANDO

"...

"TERCERO.—Que la iniciativa en sus argumentos que la sustentan, señala sustancialmente que:

"...

cedimiento, como son el desarrollo de la audiencia, las pruebas y el establecimiento de recursos.

En estas condiciones, este Tribunal Pleno encuentra que, los preceptos impugnados invaden la esfera de competencia federal, por lo que debe declararse la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, publicados mediante el Decreto No. 400 en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el veinticinco de octubre de dos mil catorce.

Asimismo, debe hacerse extensiva la invalidez a los artículos 14, fracción I, en la porción normativa que dice: "*tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*"; y, 55 en la porción normativa que dice: "*y no se haya interpuesto recurso alguno*", ambos de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, toda vez que se refieren a la prueba anticipada y a los recursos, figuras previstas en el artículo 15, fracción V, así como en los artículos 65 y 66, respectivamente, que fueron ya invalidadas.

Finalmente, cabe señalar que el treinta de agosto de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial local el Decreto No. trescientos setenta y dos, "Por el que se emite la Declaratoria de Incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en el Estado de Colima, y de Entrada en Vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en su orden jurídico interno", el cual ha sido reformado mediante Decretos publicados el dieciocho de noviembre de dos mil catorce, el cuatro de abril de dos mil quince y el primero de octubre de dos mil quince, siendo el texto vigente de su artículo segundo, el siguiente:

"ARTÍCULO SEGUNDO. De conformidad con la Constitución Política para el Estado de Colima y el Código Nacional de Procedimientos Penales, vigente para el Estado de Colima, en los términos del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema procesal penal acusatorio entrará en vigencia para todos los delitos previstos y sancionados en el Código Penal en vigor para el Estado, así como el Código Nacional de Proce-

"• QUINTA.—Es precisamente de lo signado y reconocido en la Convención de Palermo, donde se obliga a los Estados Parte a adoptar medidas apropiadas dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz a los testigos y los otros participantes en el proceso penal; si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone el señalamiento de algunas medidas de protección de los testigos, peritos y demás intervinientes en el Proceso Penal, esto resulta insuficiente por no desprenderse del mismo su formalización legal, razón por la cual, es necesario complementarlas creando un Programa Especial de Protección a Testigos, desprendido de una Ley que regule su protección. ..."

dimientos Penales, en la fecha, en las regiones y mediante las modalidades siguientes:

"(REFORMADA, P.O. 1 DE OCTUBRE DE 2015)

"I. El 31 de diciembre del año 2014 en los Municipios de: Colima y Villa de Álvarez, correspondientes al Primer Partido Judicial;

"(REFORMADA, P.O. 1 DE OCTUBRE DE 2015)

"II. El 1 de septiembre del año 2015, en los municipios de: Cuauhtémoc, Comala, Coquimatlán y Minatitlán, correspondientes al Primer Partido Judicial;

"(REFORMADA, P.O. 1 DE OCTUBRE DE 2015)

"III. El 1 de marzo del año 2016, En el Municipio de Manzanillo, correspondiente al tercer Partido Judicial; y

"(REFORMADA, P.O. 1 DE OCTUBRE DE 2015)

"IV. El 1 de marzo del año 2016, en los municipios de: Tecomán, Armería e Ixtlahuacán, correspondientes al segundo partido judicial.

"En consecuencia, comenzarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales en la Entidad Federativa.

"(REFORMADO, P.O. 1 DE OCTUBRE DE 2015)

"Los Procedimientos Penales iniciados con antelación a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en esta Entidad Federativa, se regirán por las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

De la anterior transcripción, se concluye que el Código Nacional de Procedimientos Penales está actualmente en vigor en los Municipios de Colima, Villa de Álvarez, Cuauhtémoc, Comala, Coquimatlán y Minatitlán, mientras que en los restantes municipios entrará en vigor el primero de marzo de dos mil dieciséis.

Por último, cabe señalar que el haber resultado fundado el concepto de invalidez, consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Colima para legislar en materia de procedimiento penal, habiendo tenido como consecuencia la invalidez de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los argumentos dirigidos a la forma en que se reguló la prueba anticipada como medida de protección, sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia plenaria P/J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁸

¹⁸ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este

SEXTO. Efectos. La invalidez de los artículos 13, fracción III, 14, fracción I, en la porción normativa que dice: "*tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*", 15, fracción V, 55, en la porción normativa que dice: "*y no se haya interpuesto recurso alguno*", 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, que constituyen normas procesales, tendrá efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Las anteriores declaraciones de invalidez con efectos retroactivos, surtirán efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima y a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima.

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 13, fracción III, 14, fracción I, en la porción normativa "*tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*", 15, fracción V, 55, en la porción normativa "*y no se haya interpuesto recurso alguno*", 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil catorce, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, a los Tribunales Colegiado

medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIX, junio de 2004 de 2007, pág. 863. Tesis P./J. 37/2004.

y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa ", tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada", y 55, en la porción normativa "y no se haya interpuesto recurso alguno", de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial local, y 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los Jueces. Los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis previo aviso a la presidencia.

Firman el señor Ministro presidente y el señor Ministro ponente, con el secretario general de acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de mayo de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 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 13 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 106/2014.

En la especie, se analizó la inconstitucionalidad de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, publicados mediante Decreto No. 400, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veinticinco de octubre de dos mil catorce; que a la letra disponen:

"Artículo 13. Medidas de protección que requieren autorización judicial. El Ministerio Público requerirá de la autorización de la Autoridad Jurisdiccional para decretar la medida de protección, por afectar derechos de las partes intervinientes o de terceros, en los siguientes supuestos:

"I. Al ser dictadas medidas cautelares de tipo personal como la prisión preventiva oficiosa del imputado, al dictarse cualquier otra medida restrictivas de libertad, o cuando se imponga la obligación de no frecuentar determinados lugares o personas;

"II. La reserva de identidad del testigo durante el juicio oral; y

"III. Diversas medidas de protección en el juicio oral, como son la de impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la Sala donde se efectuare la audiencia, impedir el acceso del público en general u ordenar su salida para la práctica de pruebas específicas y prohibir al Ministerio Público, a los demás intervinientes y a sus abogados que entreguen información o formulen declaraciones a los medios de comunicación social durante el desarrollo del juicio."

"Artículo 15. Tipos. Las medidas de protección que podrán adoptarse son entre otras, las siguientes:

"I. Relocalización o Cambio de Domicilio del sujeto protegido o de su grupo familiar: consistente en la reubicación del testigo, o familia dentro de la misma ciudad o en el interior del país, manteniendo una comunicación directa que permita su participación en las actuaciones del procedimiento penal y, en especial, su participación en el juicio oral;

"II. Reserva de identidad del testigo en la etapa de investigación y en el juicio oral: que consiste en impedir a la defensa, imputado y terceros, el acceso a los antecedentes per-

sonales del testigo, que conduzcan a su identificación, tales como nombre y apellidos, edad, lugar de nacimiento, estado, profesión o empleo, residencia o domicilio y lugar de trabajo;

"Durante la etapa de investigación, el Ministerio Público puede adoptar la reserva de identidad de cualquier testigo, pero debe darla a conocer a los demás intervinientes al momento de presentar la acusación, salvo que se trate de delitos contemplados en la ley como de prisión preventiva oficiosa, en cuyo caso, la reserva de identidad se puede mantener inclusive hasta el juicio oral;

"III. Medidas de protección autónomas: como son impedir la toma de fotografías del testigo o determinar su traslado a las audiencias judiciales en vehículo policial;

"IV. Medidas de protección especiales en Juicio Oral: consistentes en el uso de paneles; tipo biombo para impedir la identificación física del testigo por parte del acusado y del público en general, la utilización de métodos de distorsión de voz o del aspecto físico, circuito cerrado de televisión, acceso por lugares diferentes y en general de cualquier otro instrumento que sirva para proteger su identidad; y

"V. Prueba anticipada: es la medida procesal tendiente a asegurar la disponibilidad de la declaración del testigo en el juicio oral, y se aplica, cuando existe el temor de que pueda sobrevenir la muerte o incapacidad física o mental del testigo que impida su comparecencia al juicio oral.

"Ésta se realizará en una audiencia especial, previa al juicio oral, en la que sólo se recibe la prueba testimonial del sujeto protegido con la presencia de todos los intervinientes que tengan derecho a asistir al juicio.

"Esta prueba se incorporará en forma posterior en el juicio oral mediante la lectura del registro de la declaración del testigo."

"Artículo 65. Reconsideración. Contra la determinación que otorgue, modifique, deniegue, suprima o finalice las medidas de protección, así como contra la que excluya del Programa a la persona protegida, procederá la reconsideración."

"Éste deberá ser interpuesto por la persona o la autoridad que haya solicitado la protección, mediante escrito dirigido a la Unidad o al Agente del Ministerio Público Especializado, en el plazo de tres días naturales, contado a partir del día siguiente al de la notificación respectiva. La Unidad deberá resolver dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación del recurso."

"Artículo 66. Revocación. Contra lo resuelto por la Unidad o el Agente del Ministerio Público Especializado, sólo cabrá el recurso de revocación ante el Procurador, el cual deberá interponerse en el término de tres días naturales a partir del día siguiente al de la notificación de la reconsideración."

Y con relación a dichos dispositivos legales, estoy de acuerdo con la ejecutoria en el sentido que son inconstitucionales, porque regulan cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la materia es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal; y por tanto, invaden su esfera de competencia.

Declaratoria de invalidez que, correctamente, a mi entender, se hizo extensiva a la fracción I del artículo 14 y 55 del mismo ordenamiento legal, en las correspondientes porciones normativas que se relacionan con la prueba anticipada que se prevé en la fracción V, del artículo 15, y los recursos a que se hace referencia en los artículos 65 y 66 del ordenamiento legal en estudio.¹

Lo que no comparto de la ejecutoria, es lo relativo a los efectos que se le dieron a esa declaratoria de inconstitucionalidad.

Esto es, si bien estoy de acuerdo con que la invalidez de los numerales de referencia, tendría efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, en que fueron publicados en el correspondiente Periódico Oficial; y que dichos efectos se surtirían una vez que el Poder Legislativo del Estado de Colima, fuera notificado sobre los puntos resolutive del fallo; e incluso, que para el eficaz cumplimiento de la sentencia, se notifique al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Trigésimo Segundo Circuito, al igual que a los Juzgados de Distrito y a la Procuraduría General del Estado de Colima.

Sin embargo, lo que no comparto, siguiendo el criterio que asumí al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, presentada bajo mi ponencia y resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, es que no se ordene la reposición de los respectivos procedimientos que se hubiera iniciado con base en las normas declaradas inválidas; pues si las mismas se encuentran viciadas de origen, es precisamente la reposición del procedimiento la que permitirá la correcta aplicación de la ley procesal local, o en su caso, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, según resulte procedente.

Al no hacer esta precisión, la ejecutoria incide, desde mi punto de vista, en un estado de incertidumbre jurídica que pudiera ser perjudicial, pues no podría justificarse la continuación de procesos sustanciados con base en las normas invalidadas; y considero que la decisión de su reposición, tampoco podría dejarse a elección del juzgador u operador jurídico que las esté aplicando.

Lo correcto es, desde mi punto de vista, que si una norma ya está invalidada, no hay forma de seguirla aplicando; así, el problema se presenta en aquellos procesos que se encuentran en trámite, pues se podrían llegar a aplicar las normas declaradas inconstitucionales.

En ese orden de ideas, estimó que en esos casos se debe ordenar la reposición de los respectivos procedimientos y sujetarlos a la lógica de la normatividad del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente Voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario oficial de la Federación de 2 de mayo de 2016.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ "tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada" y, "no se haya interpuesto recurso alguno".

VI. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. CONGRUENCIA ENTRE EL PORCENTAJE EXIGIDO PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES CONSERVEN SU REGISTRO Y EL PREVISTO PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES POR ESTE PRINCIPIO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME PROPUESTA).

Voto concurrente que formula el Ministro Juan N. Silva Meza, en la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y Morena.

En sesión pública de veintiséis de octubre de dos mil quince, 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 Libre y Soberano de Puebla.

Entre otros temas analizados, en el considerando décimo se presentó el relativo a determinar la constitucionalidad del artículo 35, fracción II, del ordenamiento citado, que establece el requisito para los partidos políticos de obtener el 3% de la "votación emitida", en la elección de diputados de mayoría relativa para tener derecho a la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno resolvió declarar la validez de la disposición impugnada, con fundamento en lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, en las que se estableció el criterio de que debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro, y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional.

Lo anterior, pues se consideró que la demostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal, es condición imprescindible para que también pueda ejercer su derecho a participar en el Congreso Local a través de diputados de representación proporcional.

En la sentencia se argumenta que, contrario a lo sostenido por el partido accionante, no hay razón para considerar que el porcentaje del 3% debió ser menor para el acceso a la asignación de una curul de representación proporcional, pues podría darse el caso en que un partido perdiera su registro por no alcanzar el porcentaje exigido y, por otro lado, tuviera derecho a un diputado por el principio de representación proporcional.

En esta línea se concluyó, a partir de una interpretación conforme, que la porción del artículo impugnado que establece "el total de la votación emitida", debe entenderse en el sentido de que sólo se tomarán en los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa. Es decir, se excluyen los votos nulos y los de los candidatos no registrados, al no ser eficaces para realizar el cómputo, ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputado.

En este tenor, si bien comparto la declaración de validez que se realizó en la ejecutoria de referencia, a continuación desarrollaré las consideraciones que me llevan a disentir de la interpretación conforme que se plasmó en la sentencia.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 se determinó, por un principio de certeza, que debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional.

No obstante lo anterior, en mi concepto, el 3% necesario para la conservación del registro como partido político, debe entenderse como un parámetro mínimo para tener acceso a un diputado de representación proporcional. Es decir, considero que el legislador local puede regular, a partir del mínimo del 3%, la base para el acceso de diputados por representación proporcional (por ejemplo, algunos Estados han depurado de la base para el acceso a diputados por representación proporcional los votos de los candidatos independientes, los cuales normalmente no se restan del parámetro de votación válida emitida).

En términos de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen libertad de configuración legislativa para definir la base para el acceso a diputados de representación proporcional (que puede o no ser igual a la base para evaluar los márgenes de sobre y subrepresentación, la cual, este Tribunal Pleno ya definió y delimitó al resolverse la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas «57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015»).

Así, considero que el parámetro de validez constitucional de la norma que se impugna, se fundamenta en el principio de certeza electoral, conforme al cual, el referente mínimo para tener acceso a un diputado por representación proporcional, debe ser el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro, y no así la necesidad de que los partidos demuestren el genuino valor porcentual de su fuerza electoral.

Por lo anterior es que creo que la interpretación conforme que fundamentó la decisión de la mayoría vulnera la libertad de configuración legislativa de los Estados para definir la base de acceso a diputados de representación proporcional, pues dota de contenido a un concepto establecido en la Constitución Local equiparándolo al de votación válida emitida. En mi concepto, este tribunal se debió limitar a verificar, si la base establecida por el legislador local respeta el parámetro mínimo.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 77/2015 y 78/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 309.

II. TRANSPORTE Y VIALIDAD. LA REGULACIÓN DE LOS PERMISOS PARA CIRCULAR SIN PLACAS DE LOS VEHÍCULOS PARTICULARES

EN EL ESTADO DE GUERRERO ES FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DE LA ENTIDAD (VALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL PARA LA APLICACIÓN DEL FORMATO ÚNICO DEL PERMISO PARA CIRCULAR SIN PLACAS DE LOS VEHÍCULOS PARTICULARES EN EL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 21 DE FEBRERO DE 2014, ASÍ COMO DEL OFICIO No. SFA/SI/DGEHD/025/2014 DE 3 DE MARZO DE 2014, EMITIDO POR EL SUBSECRETARIO DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO).

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la controversia constitucional 32/2014.

En la sesión de dieciocho de agosto de dos mil quince estudiamos y resolvimos la controversia constitucional 32/2014 promovida por el Municipio de Ixcateopan de Cuauhtémoc, Estado de Guerrero, en contra del oficio número SFA/SI/DGEHD/025/2014 dictado por el subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero, mediante el cual hizo del conocimiento del Municipio que está prohibida la expedición de permisos para circular sin placas con formato distinto al formato único del permiso provisional para circular sin placas de los vehículos particulares del Estado de Guerrero, así como las disposiciones de carácter general para la aplicación del formato único del permiso para circular sin placas de los vehículos particulares en el Estado de Guerrero publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil catorce.

La sentencia reconoce la validez de las disposiciones generales y del oficio impugnados. En estas disposiciones se regulan las características técnicas y de seguridad de la forma del permiso provisional para circular sin placas como: el tamaño de la hoja, el tipo de papel, medidas, tipo de tinta, tipo de hologramas, etcétera y se prohíbe la expedición de permisos con formato distinto.

Como señalé en la sesión de dieciocho de agosto de dos mil quince, de acuerdo con lo que sostuve, al resolver la diversa controversia constitucional 22/2012,¹ este tipo de normas encuadran en la materia de transporte y no de tránsito—como se sostuvo en la sentencia—, por lo que debe atenderse a la distribución competencial que existe sobre la primera.

En otras palabras, para resolver sobre la constitucionalidad de las disposiciones generales impugnadas hay que atender al reparto competencial sobre la materia de transporte y no de tránsito, por lo cual es necesario hacer el estudio conducente.

Sobre el reparto competencial en materia de transporte en la controversia constitucional 2/98² se estableció que: "la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los

¹ Resuelta el 19 de marzo de 2015.

² Resuelta por el Tribunal Pleno el 20 de octubre de 1998.

Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios públicos, el de seguridad pública y tránsito, pero la Constitución General de la República no reserva a los Municipios prestar el servicio de transporte público, pues en ninguna parte del artículo 115 de la Constitución Federal se establece que les corresponda prestar dicho servicio público. Por consiguiente, si la facultad no se encuentra expresamente conferida, en principio se entiende tácitamente vedada, pues las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta aunque, desde luego, con la excepción que el propio dispositivo constitucional establece, a saber, cuando la legislativa local determine que el servicio de transporte corresponde a los Municipios, lo que no aparece que haya acontecido en el Estado de Oaxaca. De esta forma, si la prestación de un servicio público no está expresamente conferida a la Federación por una parte, ni a los Municipios por la otra, no sólo por la Constitución, se entiende que se encuentra implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional.³

Por otra parte, en la controversia constitucional 24/99⁴ se reiteró que si una potestad no está expresamente conferida por la Ley Fundamental a la Federación o a los Municipios, se entiende reservada a la entidad federativa.

En ese contexto, para determinar si la regulación de la materia de transporte es competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, en particular para dictar normas técnicas y de seguridad para los permisos provisionales para circular sin placas es necesario comprobar que no ha sido atribuida por la Constitución a los Poderes Federales o a los Ayuntamientos. En el caso del Estado de Guerrero no hay disposición que se la atribuya a los Poderes Federales o a los Municipios, y sí en cambio normas que atribuyen a las autoridades locales la competencia sobre transporte.

En primer lugar, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, vigente en el momento en que se emitió el acto impugnado, dispone en su artículo 20, fracción XXXI, que corresponde a la Secretaría General de Gobierno actuar como autoridad en materia de transporte y vialidad.⁵ Asimismo, el artículo 24 de la misma ley establece que corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública la conducción y ejercicio de las funciones y servicios de seguridad pública y tránsito estatal, entre otros, y en la fracción XXX señala que debe regular técnicamente el servicio de tránsito en el Estado.⁶

Por su parte, el artículo 8 de la Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero dispone que: son autoridades en materia de transporte y vialidad, entre otras, el secretario

³ Fojas 153 y 154.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de agosto de 2000.

⁵ **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero**

"Artículo 20. La Secretaría General de Gobierno es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado, correspondiéndole el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"XXXI. Actuar como autoridad en materia de transporte y vialidad y cuidar el interés estatal en la misma."

⁶ Cabe aclarar que aun cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública señala que le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública la conducción y ejercicio de las funciones y servicios

general de Gobierno, **el secretario de Finanzas y Administración**, el Consejo Técnico de Transporte y Vialidad y el director general de Tránsito, Caminos, Puertos y Aeropuertos del Estado.⁷

Asimismo, el artículo 28 de esta ley le otorga a la Secretaría de Finanzas y Administración la facultad para ejercer el control en todo el territorio del Estado de las formas que se utilicen en la expedición de licencias para conducir vehículos de motor o eléctricos.⁸

de seguridad pública y *tránsito estatal*, eso no nos impide considerar que sus facultades específicas para regular los permisos provisionales para circular sin placas se encuadren en la materia constitucional de "transporte", pues esa es una definición que nos corresponde como Jueces constitucionales al interpretar las materias constitucionales de "transporte" y "tránsito".

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero

"Artículo 24. La Secretaría de Seguridad Pública, es la dependencia de coordinación global del sistema de seguridad estatal, correspondiéndole como órgano de la administración pública estatal centralizada, la conducción y ejercicio de las funciones y servicios de seguridad pública; tránsito estatal; sistema penitenciario y tratamiento de adolescentes.

"...

"XXX. Regular técnicamente el servicio de tránsito en el Estado y proyectar la elaboración de los estudios necesarios sobre tránsito de vehículos, en las vías de jurisdicción estatal, a fin de lograr una mejor utilización de las mismas y demás medios de transporte correspondientes, que conduzca a la más eficaz protección de la vida, y a la seguridad, comodidad y rapidez en el transporte de personas y de carga."

⁷ **Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero**

"Artículo 8o. Son autoridades en materia de transporte y vialidad:

"I. El gobernador del Estado;

"II. El secretario general de Gobierno;

"III. El secretario de Finanzas y Administración;

"IV. El Consejo Técnico de Transporte y Vialidad;

"V. El director general de la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad;

"VI. Los delegados regionales;

"VII. Los inspectores de Transporte y Vialidad; y

"VIII. Director general de Tránsito, Caminos, Puertos y Aeropuertos del Estado."

⁸ **Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero**

"Artículo 28. La Secretaría de Finanzas y Administración a través de la Subsecretaría de Ingresos, ejercerá el control en todo el territorio del Estado, de las formas que se utilicen en la expedición de licencias para conducir vehículos de motor o eléctricos, mismas que deberán estar debidamente foliadas.

"El control técnico estará a cargo de la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad.

"Las Direcciones Generales de Tránsito Estatal y Municipales solicitarán la impresión de formas para licencias, permisos; y todos los demás conceptos señalados en la Ley de Ingresos vigente, a la Subsecretaría de Ingresos, la cual llevará el registro y control de folios que sean distribuidos por las Administraciones Fiscales tanto a la Dirección General de Tránsito, Caminos, Puertos y Aeropuertos como a sus Delegaciones en el Estado y Municipales.

"Asimismo, el pago de los derechos e impuestos adicionales que se originen por la expedición de licencias, permisos y los demás conceptos a que hace referencia el párrafo que antecede, deberá hacerse exclusivamente en la oficina rentística de su jurisdicción correspondiente.

"La Dirección General de Tránsito y sus delegaciones, así como las Direcciones de Tránsito Municipales, en el Estado, informarán mensualmente a la Secretaría de Finanzas y Administración sobre el total de licencias expedidas, permisos otorgados y otros conceptos cobrados, así como los números de folios utilizados por medio de cortes de efectos y cortes de ingresos."

De esta manera, estimo que la Secretaría de Finanzas y Administración tiene atribuida la facultad en materia de transporte para dictar el oficio y disposiciones generales impugnadas, por lo que comparto el reconocimiento de su validez.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 32/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo I, mayo de 2016, página 146.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2013, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AHOME, ESTADO DE SINALOA.

En sesión de ocho de junio de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto en el sentido de declarar infundada la controversia constitucional y, en consecuencia, reconocer la validez del Decreto número 778, mediante el cual se adicionó el artículo 105 BIS a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.¹

¹ "Artículo 105 Bis. En el ordenamiento territorial, que comprende la zonificación de las áreas y los usos del suelo, destinos y reservas territoriales en el Estado de Sinaloa, se determinarán los polígonos para la ubicación de estaciones de servicio denominadas gasolineras, sujetándose a las siguientes condiciones:

"I. Los predios para el establecimiento de gasolineras o estaciones de servicio deberán estar localizados sobre accesos a carreteras, autopistas, libramientos, vías primarias o principales, colectoras, así como en aquellos predios cuya ubicación sea compatible y conforme a los Programas Municipales de Desarrollo Urbano;

"II. Las estaciones de servicio con venta directa al público o de autoconsumo, cumplirán con las disposiciones en materia de protección civil, ambiental, de seguridad y demás legislación aplicable, y deberán ubicarse a una distancia de cuando menos 1,500 metros en forma radial una de otra, dentro de zona urbana, y de 5,000 metros cuando su ubicación sea áreas rurales;

"III. En zonas de carreteras federales la distancia entre una estación de servicio y otra deberá ser al menos de 20,000 metros radiales;

"IV. En zonas de carreteras vecinales y rurales la distancia entre una estación de servicio y otra deberá ser al menos de 5,000 metros radiales;

"V. El predio deberá ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 300 metros radiales de escuelas, hospitales, centros de desarrollo infantil o guarderías y de 150 metros radiales, respecto de mercados, cines, teatros, centros de culto religioso, auditorios, edificios públicos, así como en cualquier otro sitio en el que exista una concentración de cien o más personas de manera habitual;

"VI. El predio debe localizarse a una distancia mínima de 150 metros radiales de industrias de alto riesgo que empleen soldadura, fundición, entre otros y de comercios que empleen gas de sistema estacionario con capacidad de almacenamiento mayor de 500 litros;

"VII. El predio donde se pretenda ubicar la estación de servicio debe localizarse a una distancia mínima de resguardo de 1000 metros radiales con respecto a una planta de almacenamiento y distribución de combustibles, gas en cualquiera de sus formas y otras sustancias altamente inflamables, tomando como referencia la bocatomía localizada dentro de dicha planta;

Presento este voto concurrente para exponer las razones por las cuales, si bien comparto la resolución del Tribunal Pleno, considero que hubiera sido pertinente enmarcar el análisis en un contexto más amplio que definiera los límites a las facultades legislativas estatales y reglamentos municipales en materia de asentamientos humanos.

I. Resolución de la mayoría

La cuestión a dilucidar en el presente asunto consistía en determinar si la facultad del Congreso Local para legislar en materia de desarrollo urbano incluye la posibilidad de establecer reglas relativas a la localización de gasolineras, concretamente distancias específicas que debe haber entre una estación de servicio y otra, así como entre una estación de servicio y otro tipo de construcciones o establecimientos, o si con ello se invaden las facultades municipales para reglamentar respecto de su zonificación.

Para resolver esta cuestión, en la sentencia se hizo referencia a los artículos 8o.,² 9o.³ y 32, fracción I,⁴ de la Ley General de Asentamientos Humanos y se consideró que la

"VIII. Los tanques de almacenamiento deberán ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 30 metros con respecto a líneas eléctricas de alta tensión, ya sean aéreas o subterráneas, vías férreas y ductos que transporten productos derivados del petróleo, así como de gas en cualquiera de sus formas;

"IX. El predio deberá estar alejado como mínimo una distancia de 100 metros de los inmuebles de tipo habitacional más cercanos; dicha distancia se tomara a partir de la bocanoma de los tanques de la estación de servicio, al lindero más cercano del inmueble;

"X. Cuando el predio en el que se pretenda instalar una estación de servicio se ubique entre dos vialidades, las maniobras de abastecimiento serán única y exclusivamente por la parte frontal a la vialidad de mayor jerarquía;

"XI. No podrán ubicarse estaciones de servicio dentro de las áreas consideradas como reserva ecológica; y,

"XII. Las demás que se consideren pertinentes a juicio de cada Ayuntamiento, en tanto no se opongan a lo establecido en los criterios normativos anteriormente relacionados.

"Previo a las obras de edificación, licencia, permiso o autorización, quienes pretendan llevar a cabo los proyectos de estaciones de servicio, deberán obtener dictamen favorable de la autoridad competente en materia de protección civil y ambiental.

² "Artículo 8. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;

"IV. Autorizar la fundación de centros de población;

"V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

"VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;

"VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraes-

estructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;

"IX. Convenir con los respectivos Municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

"X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;

"XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;

"XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

"XIII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

³ "Artículo 9. Corresponden a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

"III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. Proponer la fundación de centros de población;

"VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;

"VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

"IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

"X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

"XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

"XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

"XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

"XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

"XV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

"Los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los Ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

⁴ "Artículo 32. La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

"I. La asignación de usos y destinos compatibles;

"...

facultad del Congreso Local para establecer condiciones para el establecimiento de las estaciones de servicio deriva del artículo 8o., que le otorga competencia para legislar en materia de ordenamiento territorial y del artículo 32 que le otorga facultades para establecer las disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles.

En esta medida, se señaló que si bien el Congreso estableció condiciones para la asignación de usos y destinos compatibles con los centros de población para el establecimiento de las estaciones de servicio, lo cierto es que no reguló el uso o destino de las áreas o predios dentro del Municipio de Ahome, facultad que le corresponde a su Ayuntamiento de conformidad con la fracción II del artículo 9o. de la Ley General en comento.

En consecuencia, la sentencia estimó infundado que el Congreso del Estado de Sinaloa haya invadido la facultad reglamentaria municipal en materia de desarrollo urbano.

II. Motivos de la concurrencia

Comparto la conclusión a la que arriba la sentencia, sin embargo, considero que hubiera sido pertinente delimitar con mayor claridad la manera en que se relacionan las facultades normativas de los Estados y Municipios en esta materia.

Los Municipios tienen una facultad reglamentaria en materia de desarrollo urbano que deriva directamente del artículo 115, fracción V, último párrafo, de la Constitución General.⁵ Esta facultad es autónoma, pero debe: (1) orientarse a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional,⁶ esto es, ordenar los asentamientos

⁵ Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

⁶ Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural;

humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos y, (2) ejercerse "en los términos de las leyes federales y estatales relativas".

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, ley marco en la materia concurrente de desarrollo urbano, le da tanto a las Legislaturas Locales como a los Municipios, facultades materialmente legislativas en relación con los usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.

Las Legislaturas Locales tienen una facultad legislativa amplia en materia de ordenamiento territorial,⁷ así como facultades específicas para emitir disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles.⁸ Por su parte, los Ayuntamientos tienen facultad para regular los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados⁹ y en general, para señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y para determinar la zonificación correspondiente.¹⁰

Ahora, al resolver la controversia constitucional 21/2006¹¹ el Tribunal Pleno resolvió que en ejercicio de sus facultades en materia de desarrollo urbano así como en materia ambiental, los Municipios están facultados para emitir reglamentos relativos a las distancias entre estaciones de servicio (gasolineras), lo que se determinó que no invade las facultades de la Federación en materia de competencia económica. Al respecto, es importante mencionar que en dicho precedente no se señala que esta competencia sea exclusiva de los Municipios; incluso en los precedentes posteriores que el

para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

⁷ "Artículo 8. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

⁸ "Artículo 32. La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

"I. La asignación de usos y destinos compatibles;"

⁹ "Artículo 35. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

"...

"III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

"...

"IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;"

¹⁰ "Artículo 31. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. En caso de que el Ayuntamiento expida el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la zonificación aplicable se contendrán en este programa."

¹¹ Resuelta el 24 de marzo de 2008, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de 7 votos.

proyecto invoca,¹² se ha señalado expresamente que la Constitución no prevé facultades normativas exclusivas del Municipio en materia de desarrollo urbano.

No pasa desapercibido que en la contradicción de Tesis 11/2010¹³ la Segunda Sala analizó las facultades municipales para emitir reglamentos en esta materia a la luz de los artículos 73 y 115 constitucionales, así como de la Ley General de Asentamientos Humanos y consideró que los Municipios sí contaban con dicha facultad. Sin embargo, la cuestión a dilucidar en ese asunto fue distinta, toda vez que el análisis mencionado se hizo en el contexto de determinar si una restricción al establecimiento de estaciones de servicio, prevista en un reglamento de carácter municipal, violaba la garantía de libertad de trabajo.

Además, considero que reconocer las facultades municipales para regular los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, no implica que éstas sean de carácter exclusivo. Incluso, dicho precedente señala que los reglamentos municipales son instrumentos complementarios de la actividad legislativa que corresponde al Congreso del Estado y que además, no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a la de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales, sino que, en todo caso, deben adecuarse a tales normas.

Considerando lo anterior, estimo que la facultad reglamentaria municipal en materia de desarrollo urbano es una facultad autónoma que para ejercerse no requiere de una regulación estatal que la enmarque, pero que sí debe observar los lineamientos que se contengan en ésta, cuando los haya. A su vez, la facultad legislativa estatal en materia de ordenamiento territorial es amplia, pero no absoluta: tiene como límite no hacer nugatorias las facultades de los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal en su territorio.

Con base en lo anterior, me parece que si bien los Municipios pueden válidamente a través de su facultad reglamentaria, establecer disposiciones relativas a la localización y distancias entre estaciones de servicio, las Legislaturas Locales también pueden legislar al respecto con el fin de homogeneizar las reglas a nivel estatal. Lo anterior, en uso de sus facultades para legislar en materia de ordenamiento territorial, asignación de usos y destinos compatibles, así como en términos del artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos,¹⁴ el cual las faculta para establecer disposicio-

¹² Controversia constitucional 72/2008 bajo la ponencia del Ministro Sergio Valls Hernández, resuelta el 12 de mayo de 2011 por mayoría de 10 votos, así como la controversia constitucional 94/2009 bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos.

¹³ Resuelta el 2 de junio de 2010 en la Segunda Sala, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, por unanimidad de cinco votos, que dio origen a la tesis de rubro: "LIBERTAD DE COMERCIO. LOS ARTÍCULOS 53 DEL REGLAMENTO DE COMERCIO Y DE SERVICIOS Y 9o. DEL REGLAMENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE GASOLINERAS Y ESTACIONES DE SERVICIO, AMBOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, NO VIOLAN AQUELLA GARANTÍA."

¹⁴ "Artículo 33. Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

"I. La protección ecológica de los centros de población;

nes para la protección ecológica de los centros de población y para la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población, disposición que, en mi opinión, debió contemplar la sentencia.

En el presente caso, si bien la legislación impugnada establece distancias específicas entre estaciones de servicio, esto no hace nugatoria las facultades municipales para establecer la zonificación en su territorio, pues deja en sus manos la determinación de los polígonos respectivos, así como la posibilidad de establecer regulaciones más detalladas o incluso exigir distancias mayores a las que la legislación prevé como mínimos.

En estas condiciones, coincido en reconocer la validez del artículo 105 BIS de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 64/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1218.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2015 Y SUS ACUMULADAS 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015.

En el presente voto expongo las razones por las cuales, si bien comparto la determinación mayoritaria adoptada en el tema 4 de la presente acción, relacionado con el tema de restricciones en materia de propaganda electoral y en el cual se determinó la inconstitucionalidad del artículo 69, párrafo segundo, de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, acorde con el voto que emití en la diversa acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, de manera respetuosa me permito separarme de algunos pronunciamientos.

En aquel asunto sostuve que al igual que en el presente caso, el artículo 41 constitucional no cobra aplicación como parámetro para medir la constitucionalidad del precepto impugnado, porque el apartado C de la Base III del artículo 41 constitucional (vigente en aquel entonces), debe interpretarse restrictivamente para regir la propaganda electoral contratada para radio y televisión, pues una interpretación más amplia implica vulnerar el artículo 6o. constitucional.¹

"...

"VI. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población."

¹ Intervención tomada de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria celebrada el martes 7 de Junio de 2011. Ministro presidente: A usted Ministro Cossío. Yo quiero decirles, brevemente, que tampoco comparto el sentido del proyecto en lo que corresponde a la fracción X del artículo 231, y lo sintetizo: En esencia comparto muchos de los argumentos expresados por el Ministro Cossío, no tanto esta situación de exclusión en tanto que yo realmente me afilié en esta interpretación que se hizo en relación a la no exclusión de los temas estatales; sin embargo, sí creo que

En la especie, sigo sosteniendo que el artículo 41 constitucional no puede servir para estudiar la constitucionalidad de un precepto local que regula de manera genérica las expresiones que pueden contenerse en la propaganda electoral, en cualquiera de sus manifestaciones, sino que aplica únicamente para la propaganda electoral contratada para radio y televisión; lo cual no acontece en el presente caso, pues el precepto impugnado se refiere de manera genérica a los medios masivos de comunicación.

En mi opinión, el precepto constitucional en comento, tanto en su texto anterior, como en el actual, debe circunscribirse a tres puntos esenciales:

1. La prohibición alcanza únicamente a las expresiones que se empleen en los mensajes contratados y difundidos en radio y televisión;
2. La prohibición de emitir expresiones de cierto contenido, se encamina a la persecución de un fin muy concreto, que es inhibir la tendencia que consiste en mercantilizar la propaganda electoral, precisamente para evitar que las fuerzas económicas que ejercen un poder fáctico, influyan negativamente en el debate democrático, porque pueden crear un desequilibrio en dicho debate, basado en la capacidad económica de los interlocutores.
3. A partir de la reforma, son objeto de la prohibición, exclusivamente, las expresiones que "calumnien" a las personas, y ya no así aquellas que "denigren" a las instituciones o a los partidos políticos, como estaba previsto anteriormente, y como acertadamente se señala en la resolución adoptada por este Tribunal Pleno.

Por tanto, la constitucionalidad del artículo impugnado en las presentes acciones de inconstitucionalidad, no debe medirse (al menos exclusivamente) a partir del artículo 41 constitucional, salvo por lo que llegara a referirse a radio y televisión (que en cualquier caso, son materia federal). En cambio, estimo que debe hacerse el examen de constitucionalidad de conformidad con las limitaciones genéricas constitucional y convencionalmente admitidas a la libertad de expresión.

En este sentido, comparto en lo esencial el parámetro o "test" aplicado en la resolución que aquí se comenta, porque las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales han de ser interpretadas en forma estricta, a la luz de una doctrina interpretativa judicial de la Constitución, resguardando los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, habida cuenta que éstos irradian la totalidad del ordenamiento jurídico. Lo anterior debe cobrar especial aplicación en la especie, en mi concepto, porque la ponderación de libertad de expresión en materia política, y cuando el interlocutor es pieza clave en el debate político, debe ser muy elevada, y sus límites, muy estrictos.

el artículo 41 constitucional no debe tomarse, en el caso concreto, como parámetro para medir la constitucionalidad, yo creo que no es así, creo que la interpretación precisamente y la finalidad del apartado C de la Base III del artículo 41 constitucional, debe interpretarse como se ha dicho restrictivamente, una interpretación más amplia llevaría y es aquí donde coincido con la afirmación creo del Ministro Cossío, nos llevaría a vulnerar el artículo 6o. constitucional. Creo que aquí el tema está restringido para propaganda electoral contratada para radio y televisión y si se hace una interpretación extensiva es donde sí llegan a vulnerarse estos principios; de esta suerte yo también me manifiesto en contra en esta fracción X del proyecto. Ministro Zaldívar.

Bajo este parámetro, la prohibición "de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos" que fue eliminada mediante la reforma de 2014, en mi opinión no persigue una finalidad constitucionalmente válida, ni encuentra cabida en los artículos 6o. constitucional en cuanto a límites a la libertad de expresión se refiere.

Lo anterior es así, pues como ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión de ideas en el plano democrático, protege incluso aquellas expresiones que molestan, incomodan u ofenden. Reitero mi criterio en el sentido de que la libertad de expresión en materia electoral, al protegerse un derecho de naturaleza pública, como es la democracia, debe ponderarse normalmente y salvo casos de suma gravedad, por encima de los derechos privados, sobre todo cuando el interlocutor tiene una posición importante en ese debate, de suerte que al expresar sus ideas políticas, hace partícipe de las mismas a la sociedad en general.

Por otro lado, considero que la invalidez constitucional del precepto impugnado, también se produce por establecer la obligación de los partidos políticos de abstenerse en su propaganda político electoral "de cualquier expresión ... que calumnie a las personas", aunque dicho texto sí guarde similitud con el artículo 41 referido a la radio y la televisión.

Afirmo lo anterior, porque el precepto local está redactado en términos genéricos, de modo que su amplitud (que además no podría abarcar la materia federal de radio y televisión, que sí entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 41 constitucional) debe ser contrastada con las limitaciones del artículo 6o. constitucional y demás disposiciones convencionales, resultando así demasiado vago en sus términos para las sanciones que contempla.

A manera de ejemplo, la interpretación jurídica del término calumniar hasta su derogación (13 de abril de 2007), en el artículo 356 del Código Penal Federal (así como en otros ordenamientos penales de nuestro país), constituía un tipo penal definido en esencia, como la imputación dolosa a otra persona de la comisión de un delito que no cometió, con el fin de que sea inculpada del mismo.

Hoy en día no puede tomarse ese tipo penal abrogado como el único significado del término "calumnia", y aun considerándolo como guía interpretativa que nos ayudara a restringir su significado en la especie, se estaría prohibiendo en el debate público electoral cualquier expresión que se estimara impute a las personas hechos que no cometieron, abriendo la posibilidad de un procedimiento sancionador en materia electoral, y por tanto, provocando un efecto inhibitorio en los procesos electorales; siendo que en todo caso, una conducta que eventualmente pudiera afectar derechos fundamentales derivados de la integridad personal, como el honor, pueden ser materia de procedimientos de responsabilidad civil.

Por las razones anteriormente expuestas y en los términos descritos, de manera muy respetuosa me aparto de las consideraciones adoptadas por la mayoría de los Ministros.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 108.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2015.

En sesión de 3 de diciembre de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la cual debía pronunciarse respecto de la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala. Al respecto, si bien comparto la mayoría de las consideraciones difiero de las conclusiones y razonamientos respecto del considerando décimo primero.

Consideraciones de la mayoría

El partido promovente impugna la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala que regulan la fiscalización en materia político-electoral, en virtud de que la regulación de dicha materia es una competencia propia del orden federal, específicamente del INE –operativamente– y del Congreso de la Unión –legislativamente–.

La mayoría estima que la totalidad de los artículos impugnados no se refieren a la materia de fiscalización y, por tanto, declara válidos aquellos que se refieren a otras materias. Respecto de aquellos artículos que efectivamente son relativos a la fiscalización, la mayoría concluyó que igualmente son válidos, con excepción de la última parte del artículo 117 de la ley combatida que dispone: "*La fiscalización a los recursos de que disponen los partidos políticos es facultad del instituto nacional, pero éste podrá delegarla al instituto por acuerdo del consejo general de aquél en los términos previstos por la ley general. En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes:*"

La mayoría llegó a dicha conclusión en razón de que, si bien el Congreso de la Unión y el INE están facultados para regular la fiscalización, este último tiene la facultad para delegar la facultad operativa al OPLE. Así las cosas, se concluyó que el legislador local tiene facultad para legislar en la materia solamente cuando el INE delegue sus facultades al órgano electoral local y que, en consecuencia, las disposiciones locales en materia de fiscalización no pueden ser aplicadas sin importar si se hizo o no la delegación de dicha facultad operativa por parte del INE a favor del OPLE. Es por ello que, la parte resaltada del artículo 117, la cual habilita la aplicación de las normas locales sin importar si el INE delegó competencias al órgano local, fue declarada inconstitucional.

Razones del disenso

Al respecto, desde mi perspectiva, el hecho de que el INE delegue su facultad operativa al OPLE no implica que exista una delegación de una competencia de naturaleza legislativa al Congreso Local. Esto es así, ya que la facultad federal legislativa no es propia del INE sino del Congreso de la Unión y, por ello, sería imposible que, en virtud de un decreto de delegación operativa el INE delegue una competencia propia de otro órgano.

En este sentido, considero que en caso de que el INE delegue facultades operativas en materia de fiscalización a algún órgano electoral local, éste deberá regirse por legis-

lación federal emitida por el Congreso de la Unión, en las condiciones expuestas en el decreto que se deleguen dichas facultades.

Por estas razones, me separo de la mayoría en cuanto a la conclusión de validez de los artículos impugnados, ya que el legislador local carece de facultad para emitir normas en materia de fiscalización político-electoral sin importar si el INE ha delegado facultades operativas al OPLE.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de inconstitucionalidad.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 103/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 615.

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.

En sesiones de diecisiete, diecinueve, veintitrés y veinticuatro de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, se analizaron una diversidad de temas respecto de los cuales en su mayoría me pronuncié a favor; sin embargo, en dos temas manifesté mi disenso; por un lado, realicé algunas precisiones respecto de mi voto a favor de la invalidez decretada en relación con la regulación en materia de coaliciones y, por otro, me manifesté en contra de declarar la invalidez del requisito de comparecer ante los funcionarios electorales para realizar la manifestación de respaldo ciudadano para candidatos independientes. En razón de lo anterior, a continuación se desarrollan las ideas de dicho disenso.

• COALICIONES

El Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, de los artículos 41, párrafos segundo y tercero y 62, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Dichos preceptos establecen:

"Artículo 41. Los partidos políticos estatales podrán apoyar candidaturas comunes, coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales.

"De igual manera podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; salvo los casos previstos en este Código.

"El partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común."

"Artículo 62. El convenio mediante el cual se constituya una coalición podrá presentarse hasta la fecha que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate ante el consejero presidente del Consejo General para su registro, en el caso, de ausencias de éste último se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto. El Consejo General dentro de los diez días siguientes a su presentación resolverá lo conducente, debiendo ordenar la publicación de la resolución en el Periódico Oficial del Estado."

Por unanimidad de diez votos se determinó declarar la invalidez del artículo 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que indican; respectivamente, "coalgados o" y "coaliciones", así como del artículo 62, párrafo primero, de la ley impugnada.

A efecto de resolver dicho planteamiento se tomó en consideración que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada, en su sesión correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil quince, analizó una norma semejante a la reclamada, respecto de la cual se determinó declarar su invalidez.

Así, en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa se determinó declarar la invalidez exclusivamente de la porción normativa del precepto reclamado que establece "coaliciones", y con base en el precedente antes citado y con fundamento en el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, así como 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la propia Constitución, se acordó desestimar las acciones de inconstitucionalidad, por idénticos motivos a los analizados en la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada.

Ahora bien, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada, llegó a la determinación con base en precedentes (acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, resuelta en sesión de nueve de junio de dos mil quince), que debía declararse la invalidez de la porción normativa analizada al precisar "coaliciones", ello al estimar que fue desarrollado este concepto jurídico sin competencia legal para hacerlo a nivel local, pues invade las atribuciones del Congreso de la Unión.

En efecto, la mayoría de los Ministros integrantes del Pleno, interpretó que 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, se sostuvo que 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.

Ahora bien, una vez precisadas las razones de la mayoría de los señores Ministros relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, a efecto de aclarar mi postura respecto de la regulación de coaliciones, me permito señalar que como lo he sostenido en los anteriores precedentes, no comparto dicho criterio, debido a que desde mi óptica, si bien es cierto, que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad 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.

Asimismo, que el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea: (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que, nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer un marco general, es decir, que se establecía un parámetro uniforme que debían respetar las Legislaturas Locales, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde a los Organismos Públicos Locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Como se advierte de su texto:

"Artículo 9.

"1. Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes:

"a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

"b) Registrar los partidos políticos locales;

"c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre 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 norma 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. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

"II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y

"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 todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

"d) Las demás que establezca la Constitución y esta Ley."

Así, al establecer dicha Ley General, la competencia de los Congresos Locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

En consecuencia, si bien estoy obligado por la mayoría a votar a favor de la invalidez de la norma analizada, lo cierto es que, no coincido con la determinación relativa a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en el tema de coaliciones de partidos políticos.

• COMPARECENCIA DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Por otro lado, al analizar esta acción en una diversa sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, del artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV, y apartado C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Dichas hipótesis establecen lo siguiente:

"Artículo 201 Ter. Para los efectos de este Código, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las etapas siguientes:

"A. DE LA CONVOCATORIA:

"...

"La Convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la Entidad y en la página de Internet del Instituto, y contendrá al menos los siguientes elementos:

"...

"IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;

"...

"C. DE LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO:

"...

"II. Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello. El apoyo correspondiente se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante."

Por mayoría de nueve votos, el Pleno determinó declarar la invalidez del citado precepto, al establecer que la regla consistente en exigir que la comparecencia personal de aquellos ciudadanos que manifiesten su respaldo a un aspirante a candidato independiente constituye una carga excesiva y desproporcionada, si se atiende al objetivo que busca el legislador ordinario de cerciorarse de la certeza del apoyo ciudadano expresado.

Respetuosamente, disiento de la decisión mayoritaria, pues en mi opinión, se debió reconocer la validez del mismo, toda vez que, el requisito que ahora se analiza, ya fue objeto de estudio en la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas (San Luis Potosí), así como en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas (Michoacán), en donde en aquellas legislaciones se establecía que para acreditar o manifestar los apoyos a un candidato independiente, era obligación exhibir la credencial de elector cuando se comparece al órgano electoral local a manifestar el respaldo ciudadano; en razón de ello, me parece que el requisito es el mismo y en los precedentes citados se ha reconocido su validez, por lo que en este caso, debiera también declararse válido dicho requisito.

Además, en este caso, la norma que se impugna establece que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente en los inmuebles destinados para ello.

Desde mi perspectiva, esta manifestación de apoyo ciudadano es todo un proceso, es decir, las personas tienen que trasladarse, comparecer personalmente ante estas autoridades y, una vez que comparecen, tendrán que presentar una manifestación de respaldo. Aunado a ello, las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente, que para tal efecto apruebe el Pleno del Consejo, contendrán la firma o la huella del ciudadano directamente o interesado, debiendo anexarse a la misma la copia por ambos lados de su credencial para votar con fotografía. En razón de ello, no puede considerarse desproporcional la comparecencia, pues se trata de verificar la existencia y veracidad del respaldo ciudadano.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 231.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.
TESIS AISLADAS Y,
EN SU CASO, EJECUTORIAS

CONFLICTOS COMPETENCIALES EN LOS QUE INTERVENGA EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CORRESPONDE DIRIMIRLOS A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EXCEPTO CUANDO SE SUSCITEN ENTRE LAS SALAS REGIONALES DE AQUÉL O CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN REASUMA SU ATRIBUCIÓN ORIGINARIA.

SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 3/2014. TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 14 DE ENERO DE 2016. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno es legalmente competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual establece que le corresponde conocer y dirimir cualquier controversia que se suscite dentro del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los preceptos de dicha ley orgánica, y que, en la especie, consiste en determinar a quién le corresponde la competencia para conocer los conflictos competenciales en los que intervenga el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO.—**Consideración previa.** Si bien la apertura del presente expediente obedeció a un conflicto competencial suscitado entre una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Séptima

Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para no conocer de un juicio en materia laboral, la decisión que se pronunciará a continuación comprende todas las demás especialidades, toda vez que el objetivo de esta ejecutoria es brindar seguridad jurídica en aquellos casos en los que deba decidirse a quién le compete resolver (Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito) las contiendas de competencia en las que participe el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, excepto aquellas suscitadas entre sus Salas, porque sobre este aspecto existe disposición legal que otorga facultades a su Sala Superior para conocerlas (artículo 189, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

TERCERO.—**Estudio.** Los artículos 106 y 94, párrafo octavo, de la Constitución Federal disponen lo siguiente:

"Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal."

"Artículo 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."

Por otra parte, conviene tener presente el contenido de los trabajos legislativos que antecedieron al texto del párrafo octavo (entonces párrafo sexto) del artículo 94 de la Constitución Federal, y que fueron los siguientes:

Exposición de Motivos

"Cámara de Origen: Senadores

"Exposición de Motivos

"México D.F., a 6 de abril de 1999

"Iniciativa del Ejecutivo

"Ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión

"Presente:

"...

"La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional.

"Con objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, se somete a consideración de esa Soberanía la reforma del párrafo sexto del artículo 94, a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención.

"Lo anterior sería una extensión de la facultad que le fue conferida mediante la reforma de 1994, ya que desde entonces se permitió al Pleno remitir a los Tribunales Colegiados todos aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia. Esta nueva propuesta, implica, desde luego, profundizar en la modificación del régimen competencial de la Suprema Corte que de manera tradicional hemos seguido.

"En efecto, si bien es cierto que la Suprema Corte continuará, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los Jueces de Distrito en que se haya analizado la constitucionalidad de normas generales, también lo es que la propia Corte podrá rechazar el conocimiento de aquellos casos en los cuales no es necesaria la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional.

"Ello permitirá a este cuerpo colegiado dejar de conocer, a manera de ejemplo, aquellos litigios que sean similares a otros en los que ya ha fijado los criterios precisos de interpretación, a través de una resolución previa. Dentro de la evolución de la Suprema Corte es inconsistente que el Máximo Tribunal Constitucional del País deba dedicar enormes esfuerzos a dictar resoluciones sobre numerosos asuntos en los que ya ha realizado un análisis profundo y emitido la resolución correspondiente, en detrimento de aquellos otros que revis-ten una verdadera importancia y que requieren ser resueltos con prontitud.

"En esa virtud, es imprescindible permitir a la Suprema Corte –como sucede en otras naciones– concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.

"Ahora bien, por tratarse de una facultad con enormes implicaciones se hace necesario acotar su ejercicio a efecto de darle certidumbre y permitirle a los particulares conocer sus modalidades. En este sentido, la iniciativa propone que esta facultad sea ejercida siempre que con anterioridad el Pleno hubiere dictado los acuerdos generales en los que determine cuáles son los supuestos para ejercer dicha facultad. Tales acuerdos deberán, además, ser previamente publicados.

"Es importante precisar también que esta nueva facultad incluye las atribuciones que la propia Constitución establece como de ejercicio exclusivo de la Suprema Corte, como lo son las controversias y acciones de inconstitucionalidad, en aquellas que por su propia naturaleza, no es factible ni pertinente que sean ejercidas por otros órganos judiciales, tales como las previstas en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, entre otras.

"Independientemente de lo anterior, con el esquema propuesto se fortalecería a los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales en la actualidad cuentan con toda la experiencia, capacidad y profesionalismo para conocer de aquellos asuntos que, por su propia naturaleza no ameritan un pronunciamiento de la Suprema Corte.

"Adicionalmente, de aprobarse la iniciativa, en muchos casos la impartición de justicia se realizará de manera más expedita y más cercana a los ciudadanos, evitándoles gastos innecesarios, ya que conocerán de sus planteamientos tribunales que existen en todo el territorio nacional.

"Por otra parte, con el mismo espíritu se somete a su alta consideración la reforma a la fracción IX del artículo 107 constitucional. En este caso, se trata de que la Suprema Corte de Justicia conozca de la revisión en amparo directo únicamente cuando las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución entrañe, a juicio de la propia Corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

"Nuevamente se trata de una reforma encaminada a lograr que la Suprema Corte pueda encargarse de los asuntos que por su relevancia requieren la intervención del Máximo Órgano Jurisdiccional del País. Esta reforma fortalece el carácter final de la Suprema Corte de Justicia y es congruente con el carácter uni-instancial del amparo directo. Cabe recordar que la procedencia de este último, conocido también como amparo en casación o de legalidad, supone que el afectado dispuso de dos instancias jurisdiccionales previas y, en algunos casos, de un recurso administrativo, para hacer valer todos sus derechos.

"En consecuencia, la propuesta no va en demérito alguno de los medios de defensa que nuestro orden jurídico tradicionalmente ha previsto en favor de los ciudadanos y, por el contrario, permitirá a la Suprema Corte continuar contando con un mecanismo de revisión cuando las circunstancias exijan la fijación de un criterio de importancia y trascendencia que oriente la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

"Cabe señalar que la reforma propuesta no modifica en absoluto las facultades de atracción de nuestro Máximo Tribunal y, por tanto, éste podrá seguir conociendo, sin ningún condicionamiento, tanto de la revisión en amparo indirecto como del amparo directo."

Dictamen de la Cámara de Origen

"Procesos Legislativos

"Dictamen/Origen

"Cámara de Origen: Senadores

"Dictamen

"México D.F. a 27 de abril de 1999

"Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Justicia y de Estudios Legislativos Primera, Sección

"...

"Consideraciones particulares y cambios a la iniciativa

"Artículo 94

"...

"2. Es importante que quede claro que la determinación de la Suprema Corte sobre aquellos casos que deban conocer directamente los Tribunales Colegiados debe ser de carácter general y no una decisión discrecional que se tome caso por caso, cuestión que no quedaba del todo claro en la redacción que propone la iniciativa en cuestión.

"Es por ello que se propone una nueva redacción para este párrafo donde se especifique que esta determinación se ha de tomar en los acuerdos generales que sobre el particular expida la Suprema Corte."

Dictamen de la Cámara Revisora

"Procesos Legislativos

"Dictamen/Revisora

"Cámara Revisora: Diputados

"Dictamen

"México, D.F., a 29 mayo de 1999

"De las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de Decreto que reforma los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Honorable asamblea:

"...

"B. A efecto de profundizar los alcances de la reforma de 1994, en la iniciativa que origina el proceso legislativo de reforma constitucional en curso, el titular del Ejecutivo Federal propuso al Constituyente Permanente la modificación de los artículos 94 párrafos primero y sexto, el último párrafo del artículo 97, los párrafos segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 100, la fracción IX del artículo 107, así como la adición de un párrafo primero al citado artículo 100 de la Norma Fundamental de la República.

"El espíritu de la iniciativa es el de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, mediante la ampliación de la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiese establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención. Se trata,

por lo tanto, que la impartición de justicia se realice de manera más expedita y más cercana a los ciudadanos, evitándoles gastos innecesarios, ya que sus planteamientos serán conocidos por tribunales que existen en todo el territorio nacional."

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone en sus artículos 21, fracciones VI y VII, 37, fracción VI, y 189, fracción XIII, lo siguiente:

"Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

"VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito; entre un Juez de Distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal, entre Tribunales Superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta ley."

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

"...

"VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno."

(Adicionado con los capítulos, secciones
y artículos que lo integran, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

"Título decimoprimerο

"Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(Adicionado con las secciones y artículos que lo integran,
D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

"Capítulo I

"De su integración y funcionamiento

"...

"Sección 2A.

"De sus atribuciones

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

"Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para:

"...

"XIII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales."

Ahora bien, de este conjunto de normas se deduce que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia originaria para resolver los conflictos de competencia entre las distintas autoridades jurisdiccionales del país, hecha excepción de los que se susciten:

- Entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito en juicios de amparo, de los cuales se ocupan los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 37, fracción VI); y,
- Entre las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de los cuales se ocupa su Sala Superior (artículo 189, fracción XIII).

Por tanto, los conflictos competenciales suscitados entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (salvo entre sus Salas) y otras autoridades jurisdiccionales del país, en principio, corresponde conocerlos y resolverlos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque este supuesto no constituye una de las excepciones antes descritas, restando solamente determinar si los Tribunales Colegiados tienen o no competencia delegada para

asumir, por mandato del acuerdo general respectivo, el conocimiento de los repetidos conflictos.

Para resolver lo anterior, debe tenerse presente el texto vigente de los puntos cuarto, fracción II, y octavo, fracciones I y II, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de 2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE EL PLENO CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN, Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.", los cuales disponen lo siguiente:

"Cuarto. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este acuerdo general, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"...

"II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito."

"Tampoco se delega a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para resolver los conflictos competenciales que se reciban en la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando resulten notoriamente improcedentes, los que podrán desecharse por su presidente en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Octavo. La remisión de los expedientes a los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetará, con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, a las reglas siguientes:

"I. Los amparos en revisión y los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que hubiese dictado la sentencia respectiva.

"Cuando en el circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados se remitirá al especializado en la materia del juicio, al que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno.

"Cuando los asuntos sean numerosos se distribuirán equitativamente;

"II. Los conflictos de competencia y los reconocimientos de inocencia se remitirán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del juicio, aplicando en lo conducente el párrafo segundo de la fracción anterior."

Del texto de las disposiciones reproducidas se advierte que este Alto Tribunal, con apoyo en el párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución Federal, consideró necesario remitir a los Tribunales Colegiados todos los conflictos de su competencia originaria para la mayor prontitud en su despacho, lo cual encuentra explicación lógica en la facilidad que representa para las partes vigilar la resolución de tales asuntos con la mayor proximidad posible al lugar en el que se originó el litigio.

Para este fin, también se dispuso en el propio Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los conflictos de competencia se remitirían directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tuviera jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del juicio y, en su caso, al especializado en la materia que corresponda, con lo cual, se privilegia uno de los fines que inspiraron el contenido del párrafo octavo del artículo 94 constitucional, en el sentido de que mediante estas delegaciones, según se explicó en la exposición de motivos: "**... en muchos casos la impartición de justicia se realizará de manera más expedita y más cercana a los ciudadanos, evitándoles gastos innecesarios, ya que conocerán de sus planteamientos tribunales que existen en todo el territorio nacional.**"

Con base en lo anterior, puede afirmarse que a través de esta delegación de facultades para la solución de los conflictos competenciales, los Tribunales Colegiados deben resolver tal como lo hubiera hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la emisión de su acuerdo delegatorio, pues dichos tribunales "**... en la actualidad cuentan con toda la experiencia, capacidad y profesionalismo para conocer de aquellos asuntos que, por su propia naturaleza no ameritan un pronunciamiento de la Suprema Corte.**"; tal como también se afirmó en la citada exposición de motivos.

Es por ello que, en principio, no existe inconveniente legal alguno para que los Tribunales Colegiados de Circuito se hagan cargo de diferendos de competencia en los que intervenga el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque su decisión es equivalente a la que pronunciaría este Alto

Tribunal, pero con la ventaja de que tendrán una mayor prontitud en su despacho y ofrecerán a las partes la posibilidad de no tener que trasladarse más allá del lugar en el que se generó el juicio, logrando con ello una mejor impartición de justicia.

Además, si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por disposición del primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, es "**... con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.**"; ello no implica que no pueda y deba someterse a la decisión de los Tribunales Colegiados cuando frente a otros órganos jurisdiccionales del país ese Tribunal Electoral sostiene su competencia o rehúsa asumirla, ya que tampoco podría prejuzgarse sobre la naturaleza de la materia del juicio objeto del problema, en tanto que eso es, precisamente, lo que habrá de resolverse en el conflicto de competencia, es decir, si el asunto corresponde o no a la materia electoral.

En suma, la naturaleza de los acuerdos delegatorios que emita esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se traduce en una supresión de su competencia, sino sólo origina que aquélla actúe a través de los Tribunales Colegiados para que las sentencias que éstos dicten tengan los mismos efectos legales.

De este modo, los conflictos de competencia que resuelvan los Tribunales Colegiados en los que intervenga el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son resueltos en ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico depositó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que por razones de celeridad en su resolución, ella misma determinó que fueran atendidos por otros órganos jurisdiccionales a los que la Constitución Federal les autorizó actuar por su cuenta, en términos de los acuerdos generales delegatorios respectivos.

De ahí que cuando los Tribunales Colegiados dirimen un conflicto en el que participa el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formalmente no están actuando por cuenta propia, ni lo hacen en ejercicio de una competencia originaria, pues en estos casos resuelven con las facultades que les delegó el Más Alto Tribunal quien, en uso de la potestad constitucional que le confirió el párrafo octavo del artículo 94 constitucional, decidió encomendar sus atribuciones a los Tribunales Colegiados por lo óptimo que significa, por un lado, concentrar su atención en otros asuntos de naturaleza sustantiva y de mayor importancia y trascendencia; y por otro, brindar una decisión más

oportuna y cercana a las partes, sobre todo cuando en muchos casos la indeterminación del órgano competente para conocer de un juicio impide, las más de las veces, su inicio o la eficaz continuidad procesal que exige el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Federal.

Por tanto, el mandato contenido en la fracción II del punto octavo del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que "**Los conflictos de competencia y los reconocimientos de inocencia se remitirán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del juicio, ...**"; sólo debe interpretarse como una regla que permite la fijación del ámbito territorial en el que deberá resolverse el conflicto competencial, y no como una regla de naturaleza jerárquica, porque con dicha frase lo que se procuró fue evitar que las partes se alejen del lugar en donde se originó el litigio.

Con esta regla será competente el Tribunal Colegiado de Circuito que ejerza jurisdicción en el territorio donde nació el conflicto, con independencia de que la distribución geográfica conforme a la cual se administra la justicia electoral no coincida con la de los Tribunales Colegiados de Circuito, toda vez que de lo que se trata es de facilitar y dar celeridad en la solución del diferendo, tal como lo hubiere hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes del acuerdo delegatorio, pero con el inconveniente de obligar a las partes a trasladarse a la sede de este Máximo Tribunal.

Finalmente, la posibilidad de que este Máximo Tribunal reasuma su competencia originaria para conocer de todo tipo de conflictos de competencia, queda sujeta a su prudente arbitrio, lo cual habrá de analizarse caso por caso, tal como ha sucedido al resolver los siguientes conflictos de competencia por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

NÚMERO	ENTRE
54/2004	Juez Sexto de lo Civil del Distrito Federal y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
97/2004	Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
8/2013	Decimoprimera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos de competencia en los que intervenga el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hecha excepción de los que se susciten entre sus Salas Regionales y cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasuma su atribución originaria.

Notifíquese por oficio al Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación; publíquese en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de este Alto Tribunal por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la consideración previa.

Asimismo, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas en contra de alguna consideración, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo al estudio.

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

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. NO SE ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO POR LA SIMPLE MENCIÓN EN LA SENTENCIA DE AMPARO RELATIVA A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZÓ UN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2911/2014. 11 DE FEBRERO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

III. Competencia

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece por este Alto Tribunal, debido a que se interpuso contra una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia penal, lo que es competencia de esta Primera Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno, toda vez que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional.

12. El presente asunto se rige por la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, pues la demanda de referencia se presentó una

vez que dicha normatividad entró en vigor. Por lo tanto, las subsecuentes alusiones que se hagan, se deben entender referidas a esa legislación y no a la abrogada.

IV. Oportunidad del recurso

13. El recurso de revisión se interpuso dentro del término de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo. Esto es así, en virtud de que si la sentencia constitucional recurrida se notificó por lista al peticionario de garantías el treinta de mayo de dos mil catorce,⁸ surtiendo efectos al día hábil siguiente –lunes dos de junio de ese año–, el citado plazo transcurrió del tres al dieciséis de esta última mensualidad –descontándose los días treinta y uno de mayo, así como uno, siete, ocho, catorce y quince de junio, al haber sido inhábiles, conforme al numeral 19 de esa misma normatividad– y como dicho medio de impugnación se presentó el dieciséis de junio de ese año, no cabe duda de que se hizo valer en tiempo.

V. Legitimación

14. Esta Primera Sala considera que el quejoso está legitimado para interponer el presente recurso de revisión, pues en el juicio de amparo directo se le reconoció tal calidad; por consiguiente, la decisión adoptada en la sentencia recurrida sí les afecta directamente.

VI. Elementos necesarios para resolver

15. A efecto de verificar la procedencia y, en su caso, la materia de estudio del recurso de revisión, se reseñan los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo directo, las consideraciones de la sentencia pronunciada en el mismo y los agravios hechos valer:

16. **Conceptos de violación.** El demandante de la protección constitucional expuso como argumentos contra la sentencia reclamada, los siguientes:

- En el primer motivo de disenso adujo "violación a las formalidades esenciales del procedimiento", bajo la idea de que los medios de prueba se valoraron de manera desacertada, dado que la responsable ordenadora se guió "ciegamente" por lo manifestado en la resolución apelada, en la que se negó la

⁸ Juicio de amparo directo ***** . Folio 371 vuelta.

existencia de una lona blanca y una bolsa negra con las que el inconforme pretendía acreditar que desconocía que uno de los coacusados portaba las armas de fuego afectas a la causa.

- Asimismo, esgrimió que se rompió la cadena de custodia, al contaminarse la evidencia a consecuencia de la incorrecta manipulación de las armas que fueron aseguradas, amén de que los policías remitentes no precisaron en el registro respectivo "toda" la información del suceso.

- En el segundo, estimó que, en el caso, no se acreditó la existencia del delito, al no quedar demostrado que haya actuado con "dolo", puesto que no tenía conocimiento de la existencia de los referidos artefactos bélicos, los cuales estaban ocultos.

- En el tercero, se duele de que no se fundó ni motivó adecuadamente la decisión de tener por demostrado el indicado elemento subjetivo del tipo, dado que el tribunal responsable omitió exponer argumentos para justificar que el inconforme tuvo conocimiento de que los fusiles se encontraban a bordo del vehículo en comento, como tampoco la razón por la cual, desestimó el dicho de los testigos de descargo, a fin de colegir su plena responsabilidad en la comisión del injusto materia de la acusación.

- En el cuarto, señaló que se violó en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar de prueba y de regla probatoria.

- En el quinto, expresó que también se vulneró el postulado *in dubio pro reo*, pues ante la insuficiencia probatoria se le debió absolver.

- En el sexto, adujo que, en el caso, se actuó con parcialidad, al tomarse decisiones que beneficiaban al órgano acusador, amén de que para el dictado de la sentencia se tomó el "formato" de las conclusiones acusatorias.

- En el séptimo, estimó que, debido al cúmulo de violaciones a los derechos humanos en que se incurrió, se debió ejercer un control difuso de convencionalidad *ex officio* –sin indicar respecto de qué norma era procedente hacerlo–.

- Finalmente, en el octavo, se quejó de la individualización de la pena, específicamente, en torno a la agravante prevista en el penúltimo párrafo del numeral 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, relativa a la

portación de "dos" armas, para lo cual, sostuvo cómo se debió calcular dicho incremento.

17. **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito resolvió, en esencia, conforme a las siguientes consideraciones:

- Es infundado que se hayan violado las formalidades esenciales del procedimiento, en relación con la valoración probatoria, pues el argumento de que existía una "lona blanca" y una "bolsa negra" –con lo que pretendía demostrar el desconocimiento de la existencia de las armas afectas a la causa– no encuentra apoyo en medio de convicción alguno; de tal suerte que constituye una versión defensiva carente de sustento.

- Consideró que los policías remitentes actuaron de manera correcta, en torno a la cadena de custodia.

- Determinó que se apejó a derecho colegir que los sentenciados tenían pleno conocimiento de la existencia de las armas.

- Resolvió que no se vulneró el principio de presunción de inocencia pues, en el caso, el Ministerio Público acreditó el delito y la responsabilidad penal del quejoso en su comisión.

- Indicó que el delito materia de la condena se actualiza en el momento en el que las armas están dentro del radio de acción y disponibilidad del activo, lo cual acontece cuando éstas están en cualquier parte del vehículo. Citó la jurisprudencia de esta Primera Sala, de rubro: "PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO. SE INTEGRA ESE DELITO CUANDO ÉSTA SE LLEVA CONSIGO, EN CUALQUIER PARTE DEL VEHÍCULO Y CON INDEPENDENCIA DEL NÚMERO DE MOVIMIENTOS QUE EL SUJETO ACTIVO DEBA REALIZAR PARA ALLEGÁRSELA."

- La responsable ordenadora actuó correctamente, al negar eficacia probatoria al dicho de los testigos de descargo, pues de las declaraciones de los propios imputados no se desprende que aquéllos hubieran estado presentes en el momento en que uno de los sentenciados arribó con la bolsa negra en la que estaban los fusiles.

- En torno a que la responsable inobservó la obligación de realizar un control difuso de convencionalidad *ex officio*, indicó que ello era infundado, dado que se acreditó de manera correcta el delito y la responsabilidad penal del quejoso en su comisión.

- Finalmente, declaró fundado el concepto de violación concerniente a la individualización de las sanciones que le fueron impuestas y concedió el amparo para efecto de que la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara una nueva en la que motivara adecuadamente la cuantificación del aumento de la pena prevista en el artículo 83, penúltimo párrafo, de la aludida ley especial.

18. **Agravios.** A fin de combatir la resolución impugnada, el recurrente, en esencia, expuso:

- De forma preliminar, estimó que el recurso es procedente, pues el tribunal a quo realizó una interpretación del artículo 20 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto del principio de presunción de inocencia.

- En su primer motivo de disenso, refirió que el Tribunal Colegiado soslayó el citado postulado, en sus vertientes de estándar de prueba y regla probatoria, pues con los medios de convicción allegados no se acreditó el delito en estudio, dado que desconocía la existencia de las armas –reiteró lo relativo a la lona blanca y bolsa negra que dice le impidieron apreciarlas–.

- Consecuentemente, ante la ausencia de dolo, era inviable tener por comprobado el delito.

- En el segundo, señaló que el penúltimo párrafo del artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos es inconstitucional, pues contempla una agravante "indeterminada", al no establecer su mínimo.

VII. Estudio

19. Tras examinar la demanda de garantías, la sentencia pronunciada por el Tribunal Colegiado del conocimiento y los motivos de disenso hechos valer, se concluye que el presente asunto no satisface los requisitos de procedencia contemplados en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, así como lo establecido en el punto primero del Acuerdo Número 5/1999, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

20. Previo a exponer la razón de ello, es necesario establecer que el citado medio de impugnación se distingue por ser extraordinario, ya que sólo procede

cuando se cumplen los requisitos señalados expresamente en la Constitución Federal y en la Ley de Amparo.

21. En ese contexto, las normas de orden constitucional y legal anteriormente invocadas, indican que una vez constatada la oportunidad del citado medio de impugnación y la legitimación del recurrente, procederá el recurso de revisión en amparo directo, cuando en la sentencia impugnada:

a) Se decida sobre la constitucionalidad de una norma general o se realice la interpretación directa de un precepto constitucional, o bien, que habiéndose planteado ello en la demanda de amparo, se omita su estudio.

b) Lo anterior entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los acuerdos generales que emita.

22. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 101/2010, de esta Primera Sala del Máximo Tribunal del país, de rubro y texto:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS.—Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este Alto Tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar el Presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de Circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento

realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio.⁹

23. En relación con el primer requisito, con base en lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 21/2011-PL, fallada el nueve de septiembre de dos mil trece, esta Primera Sala entiende que una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando se exige la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto que implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo o de alguna norma fundamental o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional ratificado por México, mediante el despliegue de un método interpretativo.

24. Ello, pues el Tribunal Pleno sostuvo que, como consecuencia de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y, otra, relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el postulado de mayor protección de los derechos humanos.

25. Por ende, una cuestión de constitucionalidad se puede definir, en términos generales, mediante un criterio positivo y otro negativo.

26. De manera positiva, se origina por el ejercicio interpretativo de un elemento o norma constitucional para la resolución del caso, entendiendo con ello no sólo la interpretación de los preceptos de la Constitución Federal, sino de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es Parte, por así disponerlo el actual numeral 1o., párrafo primero, de la propia Constitución Federal.

27. El criterio negativo radica en la identificación de su opuesto: la cuestión de legalidad. En efecto, los aspectos atinentes exclusivamente a determinar la debida aplicación de una ley o la determinación del sentido de una norma infra constitucional, se encuadran como temas de mera legalidad, cuya relevancia es desentrañar el sentido de tales fuentes normativas.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71.

28. Lo expuesto en el párrafo inmediato anterior no implica que dicha cuestión esté desvinculada de la fuerza protectora de la Norma Fundamental, pues la Constitución Federal, en sus ordinales 14 y 16, establece el derecho humano a la legalidad, lo cual conlleva a evaluar la debida aplicación de la ley; sin embargo, ello se trata de una violación "indirecta" a la Constitución que no exige el ejercicio interpretativo de un elemento genuinamente constitucional, sino sólo una referencia en vía de consecuencia.

29. Por lo tanto, para que se actualice una cuestión de constitucionalidad para efectos de la procedencia de un recurso de revisión en un juicio de amparo directo, es necesario que en la sentencia recurrida se haya realizado un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas generales o se establezca la interpretación directa de una norma constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o que habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio en la respectiva sentencia.

30. Estas consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P./J. 22/2014 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, intitulada: "CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO."¹⁰

¹⁰ Cuyo contenido es: "Mediante la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el Poder Constituyente Permanente, además de modificar el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, buscó introducir al texto constitucional el concepto de derechos humanos con toda su carga normativa, siendo una de sus implicaciones la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como elemento que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión en el amparo directo. Así las cosas, según se desprende de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra

31. Por lo que hace al segundo requisito, aun cuando exista una cuestión de constitucionalidad, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se supedita a que se fije un criterio de importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y conforme a los acuerdos generales que el Tribunal Pleno emita.

32. Sobre este último aspecto, se debe atender a lo que se precisa en la fracción II del punto primero del Acuerdo Número 5/1999 antes citado, en virtud del cual, por regla general, se entiende que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre la cuestión de constitucionalidad hecha valer en la demanda de amparo, así como cuando no se hayan expresado agravios o éstos resulten ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes –y no haya que suplir la deficiencia de la queja–, o bien, en casos análogos.

relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una 'debida aplicación de la ley' a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente. No obstante, cuando la confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique la interpretación de una disposición normativa de una convención que, prima facie, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. Lo mismo debe decirse cuando se trate de la interpretación de una disposición convencional que a su vez fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí –los criterios relacionales de creación de normas–, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano; es decir, el presente criterio no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 94 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas».

33. Finalmente, cabe mencionar que, a lo explicado anteriormente, se agrega que esta Suprema Corte ha aceptado de manera excepcional, la procedencia del recurso de revisión en un juicio de amparo directo cuando se impugnen disposiciones de la Ley de Amparo a través de este recurso.¹¹

34. Ahora bien, conforme a tales criterios, se reitera que el recurso de revisión que nos ocupa es improcedente, porque, en la especie, no se satisface el primero de los señalados requisitos, toda vez que en la demanda de amparo no se planteó el estudio específico de constitucionalidad o convencionalidad

¹¹ Derivado de lo resuelto en el recurso de reclamación 130/2011 y el amparo directo en revisión 301/2013, fallados, respectivamente, por el Tribunal Pleno y la Primera Sala el veintiséis de enero de dos mil doce y el tres de abril de dos mil trece, se ha concluido que procede la revisión en amparo directo cuando se combatan las disposiciones de la propia Ley de Amparo y se satisfagan los tres requisitos siguientes: a) la existencia de un acto de aplicación de dicha ley al interior del juicio de amparo; b) se haya impugnado ese acto de aplicación cuando trascienda al sentido de la decisión adoptada; y, c) la concurrencia de un recurso contra tal acto, en donde se pueda analizar tanto la regularidad del acto de aplicación, como la regularidad constitucional de la norma aplicada. Véase la tesis 1a. CCXLI/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO A TRAVÉS DE ESTE RECURSO. De los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, esta última vigente hasta el 2 de abril de 2013, se advierte que para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se requiere que: a) en la sentencia recurrida se realice un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, un tratado internacional o algún reglamento, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o habiéndose planteado, se omita su estudio y b) el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ahora bien, el Pleno de ésta, al resolver el recurso de reclamación 130/2011, el 26 de enero de 2012, estableció que es susceptible de actualizarse la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo cuando se cuestione la constitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo, pues a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional, se ha desvanecido el obstáculo técnico que impedía conocer sobre su regularidad constitucional. Este planteamiento debe formularse en los recursos previstos en el juicio constitucional, ya que no es dable señalar como acto reclamado destacado en la demanda a la Ley de Amparo, ya que es hasta que se genere un acto de aplicación en perjuicio del particular cuando lo puede combatir. Así, en dichos casos, el órgano revisor no sólo se debe limitar a evaluar la regularidad de la decisión recurrida, sino también puede inaplicar la norma que sirvió de sustento cuando sea violatoria de algún derecho humano. Así, esta Primera Sala concluye, sobre la premisa de que el control constitucional es un elemento transversal a toda función jurisdiccional, que el recurso de revisión procede no sólo cuando exista una cuestión de constitucionalidad vinculada con la litis original, sino también cuando se combata la Ley de Amparo y se satisfagan los tres requisitos siguientes: a) la existencia de un acto de aplicación de dicha ley al interior del juicio de amparo; b) la impugnación de ese acto de aplicación cuando trascienda al sentido de la decisión adoptada; y, c) la existencia de un recurso contra tal acto, en donde pueda analizarse tanto la regularidad del acto de aplicación, como la regularidad constitucional de la norma aplicada.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 745.

de una norma general, ni se solicitó al Tribunal Colegiado de Circuito realizara la interpretación directa de un derecho humano; de tal modo que sería inviable atribuirle a dicho órgano una omisión al respecto, amén de que tampoco introdujo, motu proprio, un tema genuino de constitucionalidad.

35. Lo anterior, debido a que en el referido escrito inicial el inconforme, sustancialmente, adujo que la valoración de los medios de convicción allegados al sumario fue incorrecta, que no se respetó la cadena de custodia y, ante la ausencia de dolo, debió excluirse el delito –aspectos de mera legalidad–, y si bien manifestó haber sufrido violación a sus derechos fundamentales reconocidos en nuestra Ley Suprema y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, lo cierto es que tales argumentaciones, vinculadas a la vulneración de los principios de presunción de inocencia e *in dubio pro reo*, por sí mismas, de ningún modo entrañan la existencia de un problema de constitucionalidad que amerite su examen a través de este medio extraordinario de impugnación, ya que en la sentencia recurrida no se desentrañó el sentido o alcance de esos postulados.

36. No se soslaya que entre sus aseveraciones el solicitante del amparo indicó que el Tribunal Unitario debió realizar un control de convencionalidad *ex officio* y que en sus agravios tilda de inconstitucional el penúltimo párrafo del artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; sin embargo, en cuanto a lo primero, su señalamiento es abstracto, dado que su petición no la relacionó con precepto alguno y, en torno a lo segundo, es evidente que se trata de un planteamiento novedoso.

37. Al tema se cita, en lo conducente, la tesis 1a. CCXXIII/2014 (10a.), de esta Primera Sala, de título, subtítulo y texto:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. NO SE ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO POR LA SIMPLE MENCIÓN EN LA SENTENCIA DE AMPARO RELATIVA A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZÓ UN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, en el caso del control de convencionalidad, es necesario que se actualice alguna de las siguientes hipótesis: (i) el análisis de una norma general frente a una disposición que contemple un derecho humano, contenida en un tratado internacional, aun cuando la conclusión sea convalidar la norma, o (ii) cuando el órgano que realice el mencionado control, a través del mismo dote de contenido, alcance o significado un dere-

cho humano previsto en una norma internacional, o desentrañe el verdadero sentido del mismo a partir de esta última, y (iii) cuando se hubiere solicitado alguno de los ejercicios referidos y no se hubieren llevado a cabo por el órgano jurisdiccional sin justificación. En este sentido, resulta improcedente la revisión del juicio de amparo directo cuando no concorra alguno de los elementos descritos anteriormente, aun cuando en la sentencia de amparo se aduzca que la autoridad responsable realizó un control de convencionalidad, pues lo que actualiza la procedencia del recurso es que efectivamente se hubiere efectuado este ejercicio de control de regularidad, sin que la simple mención por parte del Tribunal Colegiado de que sí se hizo implique su procedencia."¹²

38. Consecuentemente, al no actualizarse en el caso un problema genuino de constitucionalidad, no procede la excepción de la revisión para el amparo uniinstancial, debiéndose precisar que si bien, en términos del numeral 79, fracción III, inciso a), de la actual Ley de Amparo, los órganos de control constitucional deben suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios en favor del imputado, ello sólo opera una vez que es procedente el juicio o recurso, pero no implica actuar al margen de las normas aplicables, declarando procedente lo que no lo es.

39. Es aplicable, por identidad de razón, la tesis 1a./J. 13/94, sustentada por esta Primera Sala, de rubro y texto:

"PROCEDENCIA DE RECURSOS. NO OPERA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LA.—Tratándose del análisis de la procedencia del recurso, la regla general es que no debe operar la suplencia de la queja deficiente, que ordena el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, no obstante que se trate de la materia penal (artículo 76 Bis, fracción II de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales), porque esta suplencia se ha instaurado, para que proceda cuando advierta el juzgador que la queja es deficiente, abarcando en la materia penal, incluso la omisión de expresión de conceptos de violación o agravios, pero no hasta el extremo de modificar el régimen que ha establecido la Constitución Federal y la propia Ley de Amparo, respecto de la procedencia del recurso de revisión en amparos directos."¹³

¹² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 438 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

¹³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 78, junio de 1994, página 25.

40. Asimismo, se estima aplicable la diversa jurisprudencia 1a./J. 50/98, emitida por esta Primera Sala, que dice:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL, NO IMPLICA EL HACER PROCEDENTE UN RECURSO QUE NO LO ES.—La suplencia de la deficiencia de la queja que existe en la materia penal sólo tiene como fin resolver sobre la cuestión efectivamente planteada y sobre la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, no obstante las imperfecciones o ausencia de conceptos de violación o agravios, para evitar que por una defensa inadecuada o insuficiente, se prive de la libertad de manera injustificada a una persona, pero de ninguna manera llega al extremo de admitir juicios o recursos no permitidos por la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanan. Conforme al artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, en materia penal, aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios. Suplir implica en este caso integrar lo que falta o subsanar una imperfección, completar lo parcial o incompleto, y únicamente opera sobre conceptos de violación o agravios en el caso de que éstos sean materia de estudio ante la inexistencia de una causa de improcedencia, por lo que la suplencia sólo opera una vez que es procedente el juicio o recurso, pero no significa actuar al margen de la ley declarando procedente lo improcedente."¹⁴

41. No es obstáculo a la conclusión alcanzada, el hecho de que el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haya admitido el recurso, toda vez que se trata de una determinación de trámite, apoyada en un estudio preliminar del asunto, que no causa estado.

42. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 19/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—La admisión del recurso de revisión por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una resolución que no es definitiva, ya que el Tribunal Pleno está facultado, en la

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 228.

esfera de su competencia, para realizar el estudio a fin de determinar la procedencia del recurso y, en su caso, resolver su desechamiento.¹⁵

VIII. Decisión

43. Al ser improcedente el recurso de revisión intentado, procede descharlo y, como consecuencia, declarar que queda firme la sentencia recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se desecha por improcedente el recurso de revisión a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Queda firme la sentencia recurrida.

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

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. NO SE ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO POR LA SIMPLE MENCIÓN EN LA SENTENCIA DE AMPARO RELATIVA A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZÓ UN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, en el caso del control de convencionalidad, es necesario que se actualice alguna de las siguientes hipótesis: *(i)* el análisis de una norma general frente a una disposición que contemple un derecho

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 19.

humano, contenida en un tratado internacional, aun cuando la conclusión sea convalidar la norma; o **(ii)** cuando el órgano que realice el mencionado control, a través del mismo, dote de contenido, alcance o significado a un derecho humano previsto en una norma internacional, o desentrañe el verdadero sentido del mismo a partir de esta última; y **(iii)** cuando se hubiere solicitado alguno de los ejercicios referidos y no se hubieren llevado a cabo por el órgano jurisdiccional sin justificación. En este sentido, resulta improcedente la revisión del juicio de amparo directo cuando no concorra alguno de los elementos descritos anteriormente, aun cuando en la sentencia de amparo se aduzca que la autoridad responsable realizó un control de convencionalidad, pues lo que actualiza la procedencia del recurso es que efectivamente se hubiere efectuado este ejercicio de control de regularidad, sin que la simple mención por parte del Tribunal Colegiado de que sí se hizo implique su procedencia.

1a./J. 29/2016 (10a.)

Recurso de reclamación 103/2014. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Recurso de reclamación 104/2014. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Recurso de reclamación 105/2014. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Amparo directo en revisión 3331/2014. 21 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Amparo directo en revisión 2911/2014. 11 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Tesis de jurisprudencia 29/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha ocho de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5601/2014. 17 DE JUNIO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución; 83 de la nueva Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción III y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado en un juicio de amparo directo.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El recurso de revisión hecho valer por la parte quejosa, fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia de amparo le fue notificada personalmente al representante común de los recurrentes el 27 de octubre de 2014,¹ surtiendo efectos el 28 siguiente, por lo que el plazo de diez días que señala el artículo referido, corrió del 29 de octubre al 11 de noviembre de 2014, descontándose los días 1, 2, 8 y 9 de noviembre por ser inhábiles de conformidad con lo establecido en los artículos 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo. Si el recurso de revisión fue presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito el 7 de noviembre de 2014,² es evidente que se interpuso oportunamente.

¹ Cuaderno de amparo directo ***** , foja 122.

² Cuaderno del amparo directo en revisión 5601/2014, foja 3.

TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver.** En este considerando se resumen los conceptos de violación, las consideraciones del Tribunal Colegiado y los agravios esgrimidos por el recurrente.

I. Demanda de amparo.

En el escrito de demanda amparo, los quejosos plantearon en síntesis los siguientes argumentos:

(1) Por un lado, se plantearon varios argumentos de legalidad: (i) incorrecta valoración de varios medios de prueba que obran en autos; (ii) inexacta aplicación de varios artículos del Código de Procedimientos Penales y del Código Penal para el Distrito Federal; y (iii) falta de fundamentación y motivación de la sentencia reclamada.

(2) El artículo 261 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal viola la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, toda vez que el precepto no está redactado de tal forma que los términos mediante los cuales se especifican los elementos sean claros, precisos y exactos.

(3) La Sala responsable viola el principio de división de poderes, así como el artículo 21 constitucional, que reserva al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, toda vez que la juzgadora perfeccionó la acusación, invadiendo así facultades que no le corresponden.

(4) El reconocimiento realizado en la cámara de gesell vulnera el derecho de defensa adecuada previsto en la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, toda vez que no estuvo presente en la diligencia el abogado de los quejosos. En este sentido, el Tribunal Colegiado incumplió con el criterio establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte, en el amparo directo en revisión 1424/2012.

(5) La presunción de inocencia es un derecho fundamental contemplado en la Constitución y en varios tratados internacionales. En este caso, las pruebas aportadas por el Ministerio Público no son suficientes para probar la existencia del delito y la responsabilidad de los quejosos, pasando por alto el derecho de todo inculcado a la presunción de inocencia en acusaciones penales. Así, en este caso debe prevalecer el principio *pro reo* sobre las endebles, singulares y extemporáneas imputaciones en contra de los quejosos. Al respecto, resultan aplicables las tesis de rubro: "DUDA ABSOLUTORIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO REO*.", "DUDA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL REO.", "DUDA. CALIFICACIÓN EN CASO DE." y "DUDA, ES PROBLEMA PRIVATIVO DE LAS AUTORIDADES DE INSTANCIA."

II. Sentencia de amparo directo

En síntesis, el Tribunal Colegiado dio respuesta a los planteamientos de los quejosos en los siguientes términos:

(1) Por un lado, se desestimaron todos los argumentos de legalidad planteados en la demanda de amparo.

(2) Del análisis del proceso instruido en contra de los quejosos, se desprende que las formalidades esenciales del procedimiento establecidas como derechos en el artículo 14 de la Constitución están cumplidas. En la fase de averiguación previa, los quejosos fueron detenidos el 31 de agosto de 2012, aproximadamente a las 21:40 horas por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, quienes lo pusieron a disposición de la autoridad ministerial investigadora a las 3:05 horas del 1 de septiembre del mismo año. El órgano investigador, a las 10:15 horas del día 1 de septiembre de 2012, dictó acuerdo de retención de los entonces indiciados por flagrancia, previo a que los quejosos rindieran su declaración ministerial, a las 17:40 horas del día 2 de septiembre de 2012, se hizo de su conocimiento los derechos que en su favor establece el artículo 20, apartado A, de la Constitución. Posteriormente, los quejosos nombraron abogado defensor, quien aceptó y protestó el cargo, y asistió a los entonces indiciados en tal diligencia, en la que éstos negaron los hechos e hicieron diversas manifestaciones.

(3) El argumento relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 261 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal es **infundado**. Contrario a lo señalado por los quejosos, el artículo combatido es de naturaleza instrumental o procedimental y no sustantiva, pues versa sobre valoración y apreciación de pruebas, y no establece tipos penales en abstracto. Así, al no describirse en el artículo impugnado alguna conducta como delito, ni facultar a las autoridades correspondientes para determinar sanciones o imponerlas por analogía, el artículo no contraviene dichos principios constitucionales.

(4) El argumento relacionado con la vulneración al artículo 21 y al principio de división de poderes es **infundado**. De la lectura de las constancias de autos se advierte que el Ministerio Público ejerció acción penal en contra de los quejosos por considerarlos probables responsables en la comisión del delito de homicidio calificado y, en su oportunidad, el Juez decretó auto de formal (sic) y sentencia condenatoria por el delito por el que se les siguió proceso. En estas condiciones, no existió la violación constitucional que se reclama, en virtud de que los órganos de acusación y de sentencia cumplieron las funciones establecidas en la propia Constitución.

(5) El argumento relacionado con la violación del derecho a la presunción de inocencia es **infundado**. La presunción de inocencia es un derecho previsto en la Constitución y en varios tratados internacionales, de donde se desprende una presunción a favor del acusado de un delito, según la cual éste es considerado inocente mientras no se haya establecido su responsabilidad penal mediante sentencia firme. Ahora bien, en este caso, la acusación ministerial quedó debida y plenamente probada con los elementos de convicción que se allegaron a la causa; además, desde la etapa de averiguación previa y hasta la de segunda instancia, se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento, se garantizó el derecho de los quejosos a tener una adecuada defensa y, respecto de las pruebas aportadas, se respetaron los principios procesales que rigen su incorporación al proceso y valoración legal; además de que las mismas se obtuvieron de manera lícita, y resultaron suficientes y conducentes para fundar la sentencia condenatoria que constituye el acto reclamado. En ese tenor, en el presente caso, el principio de presunción de inocencia, *pro reo* y *pro persona* se desvirtuaron, porque con el material probatorio que se allegó al proceso penal, se demostró la existencia de un delito y la responsabilidad penal de los inculpados en su comisión, pues no se aportaron durante la etapa de instrucción elementos probatorios de descargo con eficacia probatoria que desvirtúen las pruebas inculcatorias, las cuales resultaron suficientes para que la autoridad responsable tuviera por acreditado el delito de homicidio calificado por el que acusó en definitiva la institución ministerial a los ahora impetrantes. Lo anterior, no significa que se revierta la carga probatoria para los quejosos, en el sentido de que, deban probar su inocencia, como erradamente lo interpretan, sino que en atención a lo que establece el artículo 248 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, como tales inculcados negaron las imputaciones que se le formularon, las cuales están sustentadas en elementos de convicción con eficacia probatoria, es inconcuso que aquéllos sí tenían la obligación de demostrar su versión de los hechos.

(6) El argumento relacionado con la violación al derecho a una defensa adecuada, es infundado. Desde su primera declaración, los testigos identificaron y reconocieron a los quejosos. En consecuencia, la diligencia de confrontación no era necesaria la presencia física del defensor, pues en las circunstancias precisadas, los testigos verificaron y confirmaron la identidad de los quejosos. En este sentido, la tesis aislada «1a. CCXXVII/2013 (10a.)» de rubro: "RECONOCIMIENTO DEL INCULPADO A TRAVÉS DE LA CÁMARA DE GESELL. EN DICHA DILIGENCIA ES NECESARIA LA ASISTENCIA DEL DEFENSOR." no se refiere al caso concreto, ya que de los elementos de prueba que existen en la causa penal, reseñados por la Sala responsable en la resolución reclamada, se advierte que los quejosos al ser identificados en cuanto a su per-

sona no eran sujetos desconocidos ni para la víctima ni para los testigos de cargo, al haberlos tenido a la vista en el momento de los hechos y con anterioridad a los mismos. De esta manera, la diligencia de reconocimiento e identificación que hicieron de los quejosos a través de la cámara de gesell no era relevante la presencia de su defensor, al no ser determinante en el señalamiento que hicieron en su contra.

III. Recurso de revisión

En el escrito de agravios, los recurrentes plantearon en síntesis los siguientes argumentos:

(1) Reiteran varios argumentos de legalidad vertidos en su demanda de amparo: (i) incorrecta valoración de varios medios de prueba que obran en autos; (ii) inexacta aplicación de varios artículos del Código de Procedimientos Penales y del Código Penal para el Distrito Federal; y (iii) falta de fundamentación y motivación de la sentencia reclamada.

(2) La detención de los quejosos fue realizada a las 21:40 horas el 31 de agosto de 2012 y fueron puestos a disposición del Ministerio Público a las 03:05 horas del 1 de septiembre de 2012. En este sentido, trascurrieron casi cinco horas entre la detención y la puesta a disposición.

(3) Los quejosos fueron identificados a través de la cámara de gesell sin que estuviera presente su abogado defensor, situación que viola los derechos fundamentales de los ahora recurrentes.

(4) El artículo 261 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal viola la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, toda vez que el precepto no está redactado de tal forma que los términos mediante los cuales se especifican los elementos sean claros, precisos y exactos.

(5) La sentencia de amparo transgrede el principio de división de poderes, así como el artículo 21 constitucional, que reserva al Ministerio Público el control de la persecución de los delitos, toda vez que en este caso el Juez perfeccionó la acusación.

CUARTO.—**Estudio de la procedencia.** A continuación se analiza si en este caso se cumple con los requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo a los que se refieren el artículo 107, fracción IX, de la Constitución y el punto primero del Acuerdo General Plenario Número 5/1999.

Para la procedencia de este recurso tiene que actualizarse cualquiera de los supuestos previstos en el inciso **a)** y cumplirse adicionalmente con los requisitos a los que se refiere el inciso **b)**.

(a) En la sentencia recurrida debe subsistir alguno de los problemas de constitucionalidad que a continuación se señalan: **(i)** pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general; **(ii)** interpretación directa de un precepto constitucional; u **(iii)** omisión en el estudio de cualquiera de las dos opciones anteriores cuando éstas fueron planteadas en la demanda de amparo.

(b) El problema de constitucionalidad debe entrañar la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva. Al respecto, el Acuerdo General Plenario Número 5/1999 señala que no se actualizan los requisitos de importancia y trascendencia en los siguientes supuestos: **(i)** cuando exista jurisprudencia sobre el problema de constitucionalidad planteado; o **(ii)** cuando no se hayan expresado agravios o éstos resulten ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, y no haya que suplir la deficiencia de la queja.

El presente recurso cumple con los requisitos de procedencia antes señalados, toda vez que el Tribunal Colegiado realizó varios pronunciamientos de constitucionalidad. En primer lugar, con relación al argumento sobre la constitucionalidad del artículo 246 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, sostuvo que dicho artículo no describe "alguna conducta como delito ni faculta a las autoridades correspondientes para determinar sanciones o autorizar su imposición por analogía o mayoría de razón, sino señala las condiciones a las que se ajustarán para apreciar las pruebas en las que se sustenta un asunto de naturaleza penal; por tanto no tiene vinculación con los principios de *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, como lo aducen los quejosos", de tal manera que "no son inconstitucionales las normas relativas al procedimiento penal, pues la inconstitucionalidad de las mismas lo hace depender de la inconstitucionalidad del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal" (fojas 7-8 de la sentencia de amparo).

Por otro lado, el Tribunal Colegiado también realizó la interpretación directa de la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, al sostener que "desde la inicial declaración del testigo *****", adujo a las mismas circunstancias de tiempo, lugar y modo que refirió la víctima, relativas a cuando los quejosos llevaron el vehículo Jetta color negro para que le hiciera el servicio de encerado, y días posteriores en que fue lesionado la víctima y encontrado por el aludido testigo, le informó que habían sido los del Jetta color

negro que el día lunes anterior habían llevado el automóvil a que se le hiciera el servicio de pulido; por lo que bajo esas circunstancias reconoció a través de la cámara de gesell a los quejosos, *sin que hubiere sido relevante o trascendente en tal diligencia la presencia de su defensor, pues de cualquier modo hubiere realizado el reconocimiento de los impetrantes*", concluyendo que en esas condiciones "la diligencia de confrontación *no trascendía la presencia física del defensor*, pues en las circunstancias precisadas los testigos verificaron y confirmaron la identidad de los quejosos." (fojas 66-67 de la sentencia de amparo)

En relación con lo anterior, no pasa inadvertido que si bien ya existe jurisprudencia respecto de la interpretación directa de la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, en relación con la diligencia de reconocimiento mediante la cámara de gesell,³ al momento en que el Tribunal Colegiado realizó la interpretación del Texto Constitucional aún no se había integrado dicha jurisprudencia, ya que el criterio de esta Primera Sala tenía el carácter de tesis aislada, de ahí que no estaba obligado a aplicar dicho criterio.

Por otro lado, el Tribunal Colegiado también fijó los alcances del principio de presunción de inocencia en sus vertientes de estándar de prueba y regla probatoria, al señalar que "en el presente caso, el principio de presunción de inocencia, [*in dubio*] *pro reo* y *pro persona* se desvirtuaron, porque con el material probatorio que se allegó al proceso penal, se demostró la existencia de un delito y la responsabilidad penal de los inculcados en su comisión, *pues no se aportaron durante la etapa de instrucción elementos probatorios de descargo con eficacia probatoria que desvirtúen las pruebas incriminatorias, por lo que subsistió hasta la etapa de juicio o sentencia el alcance y validez legal de éstas*", la cuales "*resultaron suficientes para que la autoridad responsable tuviera por acreditado el delito de homicidio calificado por el que acusó en definitiva la institución ministerial a los ahora impetrantes*", sin que lo anterior signifique que "*se revierta la carga probatoria para los quejosos en el sentido de que deban probar su inocencia*, como erradamente lo interpretan, sino que en atención a lo que establece el artículo 248 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, *como tales inculcados negaron las imputaciones que se le formularon, las cuales están sustentadas en elementos de convicción con eficacia probatoria, es inconcuso que aquéllos sí tenían la obligación de demostrar su versión de los hechos*." (fojas 59-60 de la sentencia de amparo)

³ "RECONOCIMIENTO DEL INculpADO A TRAVÉS DE LA CÁMARA DE GESELL. EN DICHA DILIGENCIA ES NECESARIA LA ASISTENCIA DEL DEFENSOR." [tesis aislada 1a.CCXXVII/2013, publicada en la página 568 del Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*].

Al respecto, es importante advertir que si bien el Tribunal Colegiado cita en apoyo de su pronunciamiento la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de rubro: "CAUSA DE EXCLUSIÓN DEL DELITO. LA CARGA DE LA PRUEBA LE CORRESPONDE A QUIEN LA HACE VALER.", lo cierto es que esta tesis hace referencia exclusivamente a los supuestos en los que el imputado alega una "causa de exclusión del delito", entendida como "aquella que, concurriendo en el comportamiento de una persona, la releva de su responsabilidad penal, aun cuando la acción u omisión que haya realizado esté prevista en la ley como delito". En consecuencia, debe entenderse que el Tribunal Colegiado interpreta el derecho a la presunción de inocencia al *extender* el criterio recogido en la tesis jurisprudencial a cualquier hipótesis de inocencia alegada por la defensa de un imputado, como ocurre en el presente caso, en la que evidentemente no se aduce la existencia de alguna causa de exclusión del delito, sino lisa y llanamente la inocencia del imputado, a partir de una versión de los hechos distinta a la de la acusación. En este sentido, es evidente que en la sentencia de amparo se realiza pronunciamiento distinto al de la jurisprudencia sobre los alcances del derecho a la presunción de inocencia.

Finalmente, cabe señalar que el presente recurso resulta procedente al no actualizarse ninguno de los supuestos identificados en el inciso **b)** que impiden considerar que un caso concreto cumple con los requisitos de importancia y trascendencia.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Una vez suplidos en su deficiencia, con fundamento en el inciso a) de la fracción III del artículo 79 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala estima que son sustancialmente **fundados** los argumentos de los recurrentes en los que se duelen de una vulneración al derecho a una defensa adecuada, al derecho a la puesta a disposición inmediata ante el Ministerio Público en caso de detenciones por delito flagrante y al derecho a la presunción de inocencia. Como se muestra a continuación, el Tribunal Colegiado no analizó los argumentos del quejoso a la luz de la doctrina constitucional de esta Primera Sala en relación con estos derechos fundamentales. Por razones metodológicas, el estudio de los agravios se hará en un orden distinto al planteado por los recurrentes en su escrito de revisión.

En primer lugar, el agravio sintetizado en el inciso **(4)** es inoperante, toda vez que en este caso se actualizan los supuestos de aplicación de la jurisprudencia de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.",⁴ puesto que los recurrentes se dolie-

⁴ Novena Época, Registro digital: 198920. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, abril de 1997, materia común, tesis 1a./J. 14/97, página 21.

ron de la inconstitucionalidad del artículo 261 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, argumentando que violaba el principio de exacta aplicación de la ley penal previsto en el artículo 14 constitucional.

En ese sentido, esta Primera Sala determinó en la jurisprudencia de rubro: "PRUEBA PRESUNCIONAL. EL ARTÍCULO 261 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE PREVÉ SU APRECIACIÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL."⁵ que el artículo 261 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, no resulta violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley, en virtud de que el referido dispositivo legal no describe abstractamente alguna conducta como delito ni faculta a dichas autoridades para determinar sanciones o autoriza su imposición por analogía o mayoría de razón, sino que señala las condiciones para que el juzgador tenga por probada el conjunto de presunciones que le permitan arribar a la verdad histórica de los hechos sometidos a su consideración, derivando de que como ya se dijo, resulta aplicable para dar respuesta integral al problema planteado, sin la necesidad de realizar algún otro razonamiento adicional.

Por otro lado, el argumento identificado con el número **(5)** también es **inoperante**, en virtud de que los recurrentes reiteran como agravio, el concepto de violación vertido en su demanda de amparo y, por ende, esta Primera Sala se encuentra imposibilitada para estudiar dicho argumento, toda vez que no está encaminado a atacar las consideraciones de la sentencia de amparo que es motivo de estudio en el presente amparo en revisión. Al respecto, resulta aplicable por analogía la tesis de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."⁶ En el mismo sentido, todos los argumentos sintetizados en el inciso **(1)** son **inoperantes** al referirse a cuestiones de legalidad que no pueden analizarse en el presente recurso.

1. Derecho a una defensa adecuada

El argumento sintetizado en el inciso **(3)**, en el que los recurrentes alegan que el Tribunal Colegiado realizó una incorrecta interpretación de la

⁵ Décima Época. Registro digital: 160503. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, materias constitucional y penal, Tesis 1a./J. 133/2011 (9a.), página 2118.

⁶ Novena Época. Registro digital: 184999. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, febrero de 2003, materia común, Tesis 1a./J. 6/2003, página 43.

fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, resulta **fundado** una vez suplido en su deficiencia. No obstante, antes de analizar el argumento, es necesario mencionar que esta Primera Sala considera que no resulta aplicable la citada jurisprudencia «1a./J. 14/97» de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.", toda vez de que si bien en el presente caso actualmente existe jurisprudencia que resuelve el tema respecto de si es necesaria la presencia del abogado defensor de la parte acusada en la diligencia de reconocimiento mediante cámara de gesell a efecto de no transgredir el derecho a la defensa, lo cierto es que cuando el Tribunal Colegiado resolvió el juicio de amparo, esto es, el 17 de diciembre de 2014, la tesis de rubro "RECONOCIMIENTO DEL INCULPADO A TRAVÉS DE LA CÁMARA DE GESELL. EN DICHA DILIGENCIA ES NECESARIA LA ASISTENCIA DEL DEFENSOR."⁷ no tenía el carácter de jurisprudencia, sino de tesis aislada, ya que ésta se publicó el viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del 9 de marzo de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

En cualquier caso, un examen cuidadoso de la argumentación de la sentencia de amparo muestra que en realidad el Tribunal Colegiado no se apartó del criterio sostenido por esta Primera Sala por no compartirlo, lo que estaba en posibilidad de hacer al tratarse de una tesis aislada, sino que lo que hizo fue *distinguir* el precedente en cuestión, toda vez que señaló que "el referido criterio no se refiere al caso concreto, pues de la relatoría que antecede, como de los elementos de prueba que existen en la causa penal, reseñados por la Sala responsable en la resolución reclamada, se advierte que los quejosos al ser identificados en cuanto a su persona *no eran sujetos desconocidos* ni para la víctima ni para los testigos de cargo, al haberlos tenido a la vista en el momento de los hechos y con anterioridad a los mismos; por ende, la diligencia de reconocimiento e identificación que hicieron de los quejosos a través de la cámara de gesell, no era relevante la presencia de su defensor, *al no ser determinante en el señalamiento que hicieron en su contra*" (foja 68 de la sentencia de amparo).

Al respecto, cabe aclarar que la *distinción* de un precedente (*distinguishing*, en la teoría del precedente), ya sea vinculante o persuasivo, es una técnica argumentativa que consiste en *no aplicar* la regla derivada de un precedente que en *principio* parece aplicable al asunto que se va a resolver cuando

⁷ Décima Época. Registro digital: 2004069. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo, julio 2013, Tesis 1a. CCXXVII/2013 (10a.), página 568.

el tribunal posterior identifica en el nuevo caso *un elemento fáctico ausente* en el precedente que hace inadecuada para el nuevo caso la solución jurídica adoptada anteriormente.⁸ En este sentido, los hechos que se identifican en el nuevo caso como elemento diferenciador deben ser *relevantes* para justificar un trato distinto, puesto que la distinción comporta necesariamente la creación de una nueva regla aplicable a esos hechos. Por lo demás, debe señalarse que la técnica de la distinción es frecuentemente utilizada por los Tribunales Colegiados en relación con los precedentes de esta Suprema Corte.

Ahora bien, en el caso de los precedentes donde se establece el contenido de un derecho fundamental, la distinción de un precedente implica necesariamente *modificar los alcances* dados a ese derecho fundamental en el precedente que se está distinguiendo, puesto que la distinción comporta la creación de una nueva regla aplicable a los hechos que se estimaron relevantes. Dicho de otra manera, siempre que se distinga un precedente donde se establece la interpretación de un derecho fundamental se estarán modificando los alcances establecidos para ese derecho en el precedente en cuestión.

En el presente asunto, el Tribunal Colegiado justificó la no aplicación del precedente de esta Primera Sala aduciendo una diferencia significativa en los hechos de este caso, consistente en que "los quejosos al ser identificados en cuanto a su persona *no eran sujetos desconocidos, ni para la víctima ni para los testigos de cargo*, al haberlos tenido a la vista en el momento de los hechos y con anterioridad a los mismos", de tal manera que consideró que en ese escenario fáctico "no era relevante la presencia de su defensor" en la diligencia de reconocimiento a través de la cámara de *gesell*. Como puede apreciarse, el argumento del Tribunal Colegiado es que el reconocimiento era innecesario porque los testigos y la víctima conocían a los quejosos, de ahí que también resultara innecesaria la presencia del abogado en dicha diligencia.

Con todo, esta Primera Sala estima incorrecta esta consideración utilizada por el Tribunal Colegiado para distinguir el precedente. Al respecto, en la literatura especializada se ha señalado que el reconocimiento en rueda o en cámara de *gesell* sólo tiene sentido si la persona identificada era *previamente desconocida* para el testigo,⁹ situación que se actualiza en este caso. Como ya se señaló, el Tribunal Colegiado sostuvo en la sentencia de amparo que "desde la inicial declaración del testigo *****", adujo a las mismas circunstancias

⁸ Sartori, Giovanni, "Il precedente giudiziale", *Contratto e Impresa*, n. 11, 1996, pp. 261-262.

⁹ Manzanero, Antonio L., *Memoria de testigos. Obtención y valoración de la prueba testifical*, Madrid, Pirámide, 2010, p. 197.

de tiempo, lugar y modo que refirió la víctima relativas a cuando los quejosos llevaron el vehículo *Jetta* color negro para que le hiciera el servicio de encerado, y días posteriores en que fue lesionado la víctima y encontrado por el aludido testigo, le informó que habían sido los del *Jetta* color negro que el día lunes anterior habían llevado el automóvil a que se le hiciera el servicio de pulido", al tiempo que también señaló que "el testigo Santos Balderas Alonso identificó y reconoció a los impetrantes en su inicial declaración, como quienes se encontraban en el predio que habitaba cambiando unas placas de circulación a un vehículo tipo *Jetta*, color negro" (foja 67 de la sentencia de amparo).

Como puede observarse, de lo dicho por el Tribunal Colegiado no se desprende que en este caso los declarantes "conocieran" a los imputados, ya que en ambos casos de sus testimonios se advierte que sólo los habían visto una sola vez. En estas circunstancias, si el argumento que aduce el Tribunal Colegiado para distinguir el precedente no se corresponde con lo que realmente ocurrió, no hay justificación alguna para no aplicar la tesis.

De hecho, el pronunciamiento el Tribunal Colegiado comporta sostener que en un caso como éste, en realidad el imputado *no tiene derecho* a contar con abogado defensor en la diligencia de reconocimiento. En este sentido, esta Primera Sala no puede compartir bajo ningún concepto esa interpretación sobre los alcances del derecho a la defensa adecuada. En el escenario fáctico analizado, la presencia del abogado defensor en la diligencia de reconocimiento a través de cámara de gesell está plenamente justificada, puesto que constituye una garantía de defensa del inculpado ante la imputación que le hace una persona que dice reconocerlo e identificarlo como autor de un delito.

Al respecto, la doctrina especializada se ha encargado de enfatizar que carecen de toda base científica las creencias, bastante extendidas en el ámbito forense, en el sentido de que testigos adultos y sinceros *siempre* son exactos en sus identificaciones o que la seguridad y la confianza subjetiva que muestra un testigo cuando reconoce a una persona como autor de un delito supone una fiabilidad *total* en la identificación, toda vez que se trata de creencias que han sido desmentidas por la psicología del testimonio.¹⁰ En realidad, la fiabilidad de un testigo sincero es una cuestión que depende en buena medida de la

¹⁰ Miranda Estrampes, Manuel, "Licitud, regularidad y suficiencia probatoria de las identificaciones visuales", en VV AA, Identificaciones fotográficas y en rueda de reconocimiento. Un análisis desde el derecho procesal penal y la psicología del testimonio, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 117-118

exactitud del recuerdo, lo cual a su vez está condicionado por factores de muy diverso tipo.¹¹

Si esto es así, resulta indispensable, la presencia del abogado defensor en la diligencia de reconocimiento, pues con ello se garantizaba posibilidad de someter a contradicción la identificación, realizando alguna de las estrategias defensivas que cabe practicar para atacar la *credibilidad de los atributos* de la evidencia testimonial, tales como poner en duda la *veracidad* del testimonio (argumentar que el testigo declara en contra de sus creencias), la *objetividad* de aquello que el testigo dice creer (argumentar que el testigo no formó sus creencias sobre los hechos que declara de acuerdo con un entendimiento objetivo de la evidencia que percibió con sus sentidos) o cuestionar la *calidad de la percepción sensorial*, en la que se apoyó la declaración del testigo (argumentar que las capacidades sensoriales del testigo no son óptimas, que el estado físico de éste, al momento de percibir los hechos no era el más adecuado para esos efectos o que las condiciones en las que percibió esos hechos lo hacen poco fiable).¹²

En consecuencia, esta Primera Sala, estima conveniente reiterar la doctrina sostenida en relación con el derecho a una defensa adecuada en el contexto de una diligencia de reconocimiento a través de cámara de gesell. En esta línea, esta Suprema Corte ha sostenido que la defensa adecuada se satisface únicamente cuando se realiza a través de un licenciado en derecho, por ser quien cuenta con la capacitación profesional para ejercer dicha defensa, con lo que además se estaría respetando el principio de equidad entre las partes, pues no debe perderse de vista que el Ministerio Público, como acusador, es un órgano técnico que está representado por un licenciado en derecho y, en consecuencia, el inculpado también debe estar representado por un profesionista en la misma materia, y no únicamente por persona de confianza, pues sólo así se garantiza el respeto al derecho de adecuada defensa y la igualdad procesal.

En relación con este tema, se ha venido construyendo una importante línea jurisprudencial, donde se han ido precisando los alcances de este derecho, en distintas situaciones fácticas. En los desarrollos recientes sobre este derecho, un primer punto de referencia lo constituye la sentencia que resolvió el

¹¹ Mazzoni, Guliana, *¿Se puede creer a un testigo? El testimonio y las trampas de la memoria*, Madrid, Trotta, 2010, pp. 20-23.

¹² En relación con la "*credibilidad*" de la evidencia testimonial, se sigue lo expuesto en Anderson, Terrence, Schum, David, y Twining, William, "Analysis of Evidence", 2a. Ed., Nueva York, Cambridge University Press, pp. 65-67.

amparo directo 9/2008.¹³ En dicho precedente se anunció un criterio que posteriormente sería profundizado en varias sentencias, al señalar que aunque "el inculpado tiene derecho a defenderse por sí mismo o por persona de su confianza..., cuando esa persona de confianza no es letrada en derecho, no se está ejerciendo verdaderamente la garantía de defensa", lo que implica que "la defensa adecuada no significa conformarse con la autodefensa o la defensa de confianza, sino que una correcta interpretación del concepto 'defensa adecuada', requiere la necesaria intervención de un abogado que puede ser privado o público."

Al precisar el contenido de la defensa adecuada, esta Primera Sala señaló en esa oportunidad que este derecho, "consiste en dar oportunidad a todo inculpado de que tenga defensor y éste tenga la oportunidad de aportar pruebas, promover medios de impugnación, exponer argumentos de derecho y utilizar beneficios procesales". En este sentido, "la 'asistencia' a que se refiere la Constitución, *no sólo debe estar relacionada con la presencia física del defensor ante o en la actuación de la autoridad ministerial, sino que esta 'asistencia' de un perito en derecho, en tanto garantía para una 'adecuada defensa' en la averiguación previa, debe interpretarse en el sentido de que la persona que es puesta a disposición de la autoridad ministerial cuente con la ayuda efectiva del asesor legal.*" (cursivas añadidas).¹⁴

En un precedente reciente, el **amparo directo en revisión 2886/2012**,¹⁵ el Pleno de esta Suprema Corte continuó el desarrollo jurisprudencial de este derecho, aclarando algunas dudas que habían surgido sobre la tensión existente entre los alcances de la defensa adecuada en el Texto Constitucional

¹³ Sentencia de 12 de agosto de 2009, resuelto por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del voto emitido por el presidente Sergio A. Valls Hernández, quien formulará voto particular.

¹⁴ En lo sustancial, esta interpretación del derecho a la defensa adecuada fue reiterada en los siguientes asuntos: **amparos directos 8/2008, 9/2008, 10/2008, 16/2008 y 33/2008**; y la **facultad de atracción 275/2011**. La reiteración de este criterio interpretativo dio lugar a la integración de la tesis jurisprudencial, de rubro "DEFENSA ADECUADA. FORMA EN QUE EL JUEZ DE LA CAUSA GARANTIZA SU VIGENCIA." [Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, materia constitucional, Tesis 1a./J. 12/2012 (9a.), pág. 433]

¹⁵ Sentencia de 10 de junio de 2013, resuelta por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández (en contra de las consideraciones), Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

anterior a la reforma constitucional en materia penal de junio de 2008 y la forma en la que se había entendido este derecho en la jurisprudencia interamericana. A partir del nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos, y muy especialmente con apoyo en el principio pro persona, se señaló que, "de la interpretación armónica del artículo 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución... –en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho– con base en el principio de interpretación pro persona previsto en el artículo 1o. constitucional, a la luz del artículo 8.2. d) y e) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 14.3. d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es posible concluir que *la defensa adecuada dentro de un proceso penal, es una defensa efectiva, la cual se garantiza cuando es proporcionada por una tercera persona que posea los conocimientos técnicos en derecho, suficientes para actuar de manera diligente con el fin de proteger los derechos procesales del acusado y evitar así que se vean lesionados*", lo que significa que *"la defensa proporcionada por persona de confianza debe cumplir con estas especificaciones, a fin de garantizar que el procesado tenga la posibilidad de defenderse adecuadamente"*. (cursivas añadidas)

En el citado precedente también se explicó que, "la facultad del juzgador para analizar los casos en los que se invoque la vulneración a la garantía de defensa adecuada, se limita a *asegurar que las condiciones que posibilitan la defensa adecuada sean satisfechas durante el proceso*" (cursivas añadidas). Así, se concluyó que "toda persona debe contar durante el desarrollo del proceso al que está sujeto, con la *asesoría de un profesional del derecho*", es decir, "una persona con capacidad en la materia que pueda defender con conocimiento jurídico y suficiente sus intereses, a fin de que su garantía de seguridad jurídica en el procedimiento penal se vea respetada".

En sentencias posteriores, esta Primera Sala ha aplicado la doctrina del Pleno desarrollada en el precedente en cuestión, estableciendo los alcances del derecho a la defensa adecuada en situaciones más específicas, como ocurre en el presente caso con la diligencia de reconocimiento mediante la cámara de gesell. Al respecto, en el **amparo directo en revisión 2399/2014**,¹⁶ se señaló que se trata de "una diligencia en la que necesariamente tiene que

¹⁶ Sentencia de 24 de septiembre de 2014, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo. La Ministra Sánchez Cordero y el Ministro Pardo Rebolledo se reservan su derecho a formular voto concurrente.

estar presente el defensor del inculgado, pues éste participa de manera activa y directa".

En efecto, en dicho precedente se explicó que si "la finalidad de la *cámara de gesell* es que el inculgado se encuentre de esa manera aislado y no pueda ver ni escuchar a las personas que se encuentran del otro lado", entonces es evidente que "es necesaria la presencia del defensor", pues "de lo contrario, se le dejaría en estado de indefensión, al no existir la plena certeza jurídica de que efectivamente se presentaron los testigos o denunciados, que lo reconocieron y que no fueron inducidos para tal efecto, además de cumplirse con las formalidades mínimas para garantizar los principios de debido proceso legal y obtención de la prueba lícita", toda vez que "[u]no de los principios del derecho sancionador es que a quien se le imputa un delito se encuentre en aptitud de defenderse, para lo cual debe contar con todos los elementos técnicos y profesionales, como lo es la asistencia de su defensor".

De acuerdo con todo lo anterior, debe concluirse que el Tribunal Colegiado realizó una incorrecta interpretación sobre los alcances del derecho de adecuada defensa establecido en la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, pues consideró que en el presente caso no se violaba este derecho a pesar de que el abogado defensor de los quejosos no estuviera presente en la diligencia de reconocimiento mediante cámara de gesell.

2. Derecho a la puesta a disposición sin demora

El agravio identificado con el número (2), en el que los recurrentes se duelen de una violación al derecho a la puesta a disposición del Ministerio Público sin demora en caso de delito flagrante, es sustancialmente **fundado** una vez suplido en sus deficiencias. Como puede apreciarse de la síntesis realizada en el inciso número (2) del apartado relacionado con los argumentos de la sentencia de amparo, el tribunal colegiado se limitó a dar cuenta del tiempo que había transcurrido entre la detención de los quejosos y su puesta a disposición, sin que haya analizado esa situación a la luz de la doctrina desarrollada por esta Primera Sala sobre ese derecho.¹⁷ En consecuencia, a continuación se reitera en lo sustancial los aspectos más importantes de esa línea jurisprudencial.

¹⁷ Al respecto, véase la tesis de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO SIN DEMORA A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. ALCANCES Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS GENERADAS POR LA VULNERACIÓN A TAL DERECHO." [Décima Época, Registro digital: 2005527. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, materias constitucional y penal, Tesis 1a. LIII/2014 (10a.), página 643]

En el **amparo directo 2470/2011**,¹⁸ esta Primera Sala interpretó el artículo 16 constitucional, en concordancia al artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para darle contenido a las expresiones "inmediatamente", "sin demora" o "sin dilación", que califican la manera en la que debe ser puesta a disposición del Ministerio Público, una persona que es detenida en flagrancia. En dicho precedente se reconoció que no era posible ni adecuado "fijar un determinado número de horas" para determinar si se viola el derecho a la puesta a disposición sin demora, no obstante, se sostuvo que sí era posible "adoptar un estándar que posibilite al Juez calificar cada caso concreto de un modo sensible a *dos* necesidades": por un lado, no dilatar injustificadamente la puesta a disposición de la persona detenida, porque esto da lugar a que se restrinja un derecho tan valioso como el de la libertad personal sin control y vigilancia del Estado; y por otro lado, tomar en cuenta las peculiaridades de cada caso en concreto, por ejemplo, la distancia que existe entre el lugar de la detención y la agencia del Ministerio Público. Así, estos parámetros deben ser utilizados para evaluar si el tiempo de retención del detenido por parte de las autoridades policiacas excedió el "estrictamente necesario" para realizar el traslado y entregar al detenido al Ministerio Público.

Ahora bien, en el **amparo directo en revisión 3229/2012**,¹⁹ esta Primera Sala precisó los efectos que genera la vulneración al derecho a la puesta a disposición sin demora, estableciendo que cuando se constate dicha violación debe declararse la nulidad de las siguientes pruebas: **"a)** la confesión del indiciado, obtenida con motivo de esa indebida retención; **b)** todos los elementos de prueba que tengan como *fuentes directas* la demora injustificada, los cuales no producirán efecto alguno en el proceso, ni podrán ser valorados por el juez; y **c)** aquellas pruebas que a pesar de estar vinculadas directamente con el hecho delictivo materia del proceso penal, sean recabadas por iniciativa de la autoridad aprehensora en el supuesto de prolongación injustificada de la detención, sin la conducción y mando del Ministerio Público", criterio recogido en la tesis de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO SIN DEMORA A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. AL-

¹⁸ Sentencia de 18 de enero de 2012, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Sentencia de 4 de diciembre de 2013, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo quienes se reservan el derecho de formular voto particular. En la misma sesión y con la misma votación se resolvió el amparo directo en revisión 2169/2013, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

CANCES Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS GENERADAS POR LA VULNERACIÓN A TAL DERECHO.²⁰

En este orden de ideas, derivado de la interpretación del artículo 21 constitucional, en dicho precedente también se aclaró que, "las pruebas obtenidas estrictamente con motivo de una detención en flagrancia no pueden ser invalidadas por actos posteriores, como la obtención de pruebas que tengan como fuente directa la demora injustificada; a menos que se acredite la existencia de vicios propios de la misma detención del inculpado, que determinen que ésta sea considerada inconstitucional"; de ahí que "solamente podrán ser invalidadas las pruebas que se hubieren obtenido sin la autorización del Ministerio Público y que tengan como fuente directa la demora injustificada". Al respecto, cabe señalar que esta doctrina ha sido reiterada por esta Primera Sala, al resolver los **amparos directos en revisión 997/2012**,²¹ **517/2011**,²² **3229/2012**²³ y **3403/2012**.²⁴

Por lo demás, es importante destacar que en precedentes posteriores se han analizado escenarios fácticos más específicos. En los **amparos directos en revisión 2190/2014**²⁵ y **2397/2014**,²⁶ esta Primera Sala se encargó de

²⁰ Décima Época, Registro digital: 2005527, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, materias constitucional y penal, Tesis 1a. LIII/2014 (10a.), página 643.

²¹ Sentencia de 6 de junio de 2012, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en contra del voto emitido por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²² Sentencia de 23 de enero de 2013, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²³ Sentencia de 4 de diciembre de 2013, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁴ Sentencia de 4 de diciembre de 2013, resuelto por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁵ Sentencia de 26 de noviembre de 2014, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se reservan el derecho a formular voto concurrente.

²⁶ Sentencia de 26 de noviembre de 2014, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

determinar si la prolongación injustificada de la demora en la puesta a disposición del inculpado ante el Ministerio Público provocaba la ilicitud del informe elaborado por la policía en relación a la detención, concluyendo que "[l]a declaratoria de ilicitud del informe de la policía respecto a la forma en que se efectuó la detención de una persona, en el supuesto de flagrancia, no puede constituir una regla, sino que *depende de las circunstancias que se actualicen en cada caso en concreto.*"

En esos mismos precedentes también se volvió a abordar el supuesto de la eficacia probatoria de la declaración del inculpado cuando ocurre una demora injustificada en la puesta a disposición del detenido ante el Ministerio Público, reiterando el criterio de que debe anularse la declaración ministerial del inculpado como consecuencia de la actualización de una demora injustificada, aunque se precisó que lo anterior "únicamente es aplicable cuando se trata de una confesión, en la que el probable responsable acepta que es responsable de la comisión del delito que se le atribuye, con independencia del grado de incriminación."

En el caso de la confesión, esta Primera Sala aclaró que la exclusión de esta prueba está justificada porque existe una "presunción de que [la persona que declara] pudo haber sido objeto de coacción para realizar esta aceptación, o que por lo menos, el lapso de incertidumbre que genera permanecer a total disposición de los agentes de la policía, sin que medie algún control por parte del Ministerio Público, constituya una presión suficiente que lo impulse a declarar en su perjuicio."

En este sentido, "la detención prolongada e injustificada de una persona permite presumir la existencia de actos coactivos que afectan directamente su voluntad, salvo prueba objetiva en contrario", de tal manera que "si una persona se reconoce como responsable de un delito tras haber sido detenida de manera prolongada y sin justificación jurídica válida por parte de sus captores, dicha confesión debe presumirse coaccionada y, por tanto, debe ser apreciada como prueba ilícita, cuya calificación obliga a excluirla de las pruebas de cargo en contra del inculpado", en el entendido de que la "exclusión probatoria tiene efectos extensivos hacia todas aquellas pruebas generadas, obtenidas o que deriven de la confesión."

De acuerdo con lo anterior, en los precedentes en cita se señaló que, "será en cada caso concreto cuando la autoridad que conozca del asunto deba analizar si la declaración del inculpado contiene elementos de los que sea posible derivar, inferir o deducir que cometió o participó en la ejecución de la conducta delictiva que se le atribuye", puesto que "de ser así, la declaración del inculpado tendrá que declararse ilícita y excluirla de toda valoración probatoria"; por el contrario, la declaración "subsistirá siempre que no sea

posible desprender de la declaración ministerial datos de inculpación, ya que no es idónea para contribuir en la demostración los presupuestos jurídicos que permiten someter a una persona a proceso penal o dictar una sentencia condenatoria..., a menos de que concurra con alguna otra violación a derechos humanos que obligue a la anulación de la declaración, como acontece cuando se emite sin la asistencia jurídica de un profesional en derecho que asuma la defensa del inculpado durante el desarrollo de las etapas procedimentales."

En consecuencia, esta Primera Sala sostuvo en dichos precedentes que "este parámetro de apreciación de la declaración ministerial del inculpado, en un caso en que está demostrada la demora injustificada en la puesta a disposición del detenido ante el Ministerio Público, *debe ser distinto* al [parámetro] que ha determinado esta Primera Sala que, debe aplicarse para la exclusión probatoria de cualquier declaración que el probable responsable haya rendido sin asistencia técnica de un defensor que tenga el carácter de profesional en derecho", toda vez que en este tipo de casos se "ha resuelto que la confesión rendida en la etapa de averiguación previa por una persona detenida sin la presencia y asistencia de un abogado titulado debe anularse independientemente de su contenido."

3. Derecho a la presunción de inocencia

En suplencia de la queja, se advierte que el Tribunal Colegiado realizó un pronunciamiento contrario a la doctrina que esta Primera Sala ha venido estableciendo en relación con las distintas vertientes de la presunción de inocencia. En efecto, después de dar cuenta del contenido de varios precedentes de la Corte Interamericana, de las Salas y del Pleno de esta Suprema Corte sobre el derecho a la presunción de inocencia, el Tribunal Colegiado interpretó los alcances de este derecho, al sostener que en este caso concreto "el principio de presunción de inocencia, [*in dubio*] *pro reo* y *pro persona* se desvirtuaron, porque con el material probatorio que se allegó al proceso penal, se demostró la existencia de un delito y la responsabilidad penal de los inculpados en su comisión, pues *no se aportaron durante la etapa de instrucción elementos probatorios de descargo con eficacia probatoria que desvirtúen las pruebas incriminatorias*,... [las cuales] resultaron suficientes para que la autoridad responsable tuviera por acreditado el delito de homicidio calificado por el que acusó en definitiva la institución ministerial a los ahora impetrantes." (foja 59 de la sentencia de amparo)

Como se muestra enseguida, este pronunciamiento contraviene la doctrina de esta Primera Sala, porque asume que la suficiencia probatoria a la que hace referencia la presunción de inocencia en su *vertiente de estándar de prueba es algo que se establece* únicamente a partir de las pruebas de cargo,

toda vez que entiende que el problema que enfrentan los quejosos es que no aportaron pruebas de descargo que "desvirtuaran" las pruebas que los incriminaban, cuando esta Suprema Corte no sólo ha establecido que la suficiencia probatoria sólo se puede determinar a partir del análisis conjunto de los niveles de corroboración de las hipótesis de culpabilidad alegada por el Ministerio Público y de inocencia propuesta por la defensa, sino que además las pruebas de descargo pueden operar al menos de dos formas para generar una *duda razonable*: cuestionando la credibilidad de las pruebas de cargo que sostienen la hipótesis de la acusación y corroborando la hipótesis de inocencia alegada por la defensa.

En este orden de ideas, también contraviene la doctrina de esta Primera Sala, el pronunciamiento del Tribunal Colegiado en el que se aduce que la exigencia que se impone a los quejosos de "desvirtuar" las pruebas que los incriminan, no comparte "que se revierta la carga probatoria para los quejosos, en el sentido de que deban probar su inocencia, como erradamente lo interpretan, sino que en atención a lo que establece el artículo 248 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, como tales incriminados negaron las imputaciones que se le formularon, las cuales están sustentadas en elementos de convicción con eficacia probatoria, es inconcuso que aquéllos sí tenían la obligación de demostrar su versión de los hechos" (foja 60 de la sentencia de amparo). Como se muestra a continuación, estas afirmaciones resultan en el mejor de los casos un tanto simplistas, en la medida en que no dan cuenta de forma adecuada de los distintos escenarios probatorios que se presentan en un proceso penal y la manera en la que inciden en el derecho de presunción de inocencia en sus vertientes de estándar de prueba y regla probatoria.

En primer lugar, debe señalarse que la presunción de inocencia, es un derecho de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país, en el marco de cualquier proceso penal. Ahora bien, al tratarse de un derecho fundamental, es indiscutible que los tribunales de amparo se encuentran obligados a protegerlo en el caso de que el contenido de éste no haya sido respetado por los tribunales de instancia.

En el **amparo en revisión 349/2012**,²⁷ esta Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia: **(1)** como regla de trato procesal; **(2)** como regla probatoria; y **(3)** como estándar probatorio o regla de juicio. A partir de dicho pronunciamiento, este esquema conceptual ha sido utilizado

²⁷ Sentencia de 26 de septiembre de 2012, resuelta por unanimidad de 5 votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).

por esta Suprema Corte en el desarrollo jurisprudencial de este derecho fundamental, de tal manera que el contenido de la presunción de inocencia se ha ido precisando en función de la vertiente relevante en cada caso.

Por lo demás, es importante señalar que los pronunciamientos de la Corte Interamericana en relación con este derecho también pueden reconstruirse utilizando estas tres vertientes, puesto que cada una de ellas hace referencia a diferentes aspectos de la protección que otorga este derecho, los cuales también han sido reconocidos en la doctrina interamericana. Ahora bien, para efectos del presente asunto, interesa reiterar en primer lugar la manera en la que esta Primera Sala ha entendido la presunción de inocencia como estándar de prueba y como regla probatoria.

A. La presunción de inocencia como estándar de prueba

En el citado **amparo en revisión 349/2012** se sostuvo que la presunción de inocencia como *estándar probatorio o regla de juicio* "puede entenderse como una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculcados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo *suficientes* para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona", de tal manera que deben "distinguirse dos aspectos implícitos en esta vertiente de la presunción de inocencia: (i) lo que es el estándar propiamente dicho: las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es *suficiente* para condenar; y (ii) la regla de carga de la prueba, entendida en este contexto como la norma que establece *a cuál de las partes debe perjudicar* procesalmente el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba (*burden of proof*, en la terminología anglosajona)", criterio reiterado en varias ocasiones por esta Primera Sala y recogido en la tesis jurisprudencial de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA."²⁸

En términos similares, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en el caso **Cantoral Benavides vs. Perú**²⁹ que "[e]l principio de la presunción de inocencia, tal y como se desprende del artículo 8.2 de la Convención, exige que una persona no pueda ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal.", de tal suerte que "[s]i obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla, sino absol-

²⁸ Criterio reiterado en varias ocasiones por esta Primera Sala y recogido en la tesis jurisprudencial de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA" [Décima Época, Registro digital: 2006091, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, Tesis 1a./J. 26/2014 (10a.), página 476].

²⁹ Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C. No. 69.

verla" (párrafo 120). Posteriormente, en *López Mendoza vs. Venezuela*,³⁰ la Corte Interamericana volvió a hacer referencia a un aspecto del derecho que encuadra en esta vertiente de la presunción de inocencia, aunque con una terminología algo imprecisa, al señalar que "la *demonstración fehaciente* de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal", toda vez que "la falta de prueba plena en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia" (párrafo 128, énfasis añadido).

En este sentido, es evidente que aun con un estándar de prueba muy exigente no puede haber una prueba plena entendida como "certeza absoluta", toda vez que la prueba de la existencia de un delito y/o la responsabilidad de una persona sólo puede establecerse con cierto *grado de probabilidad*.³¹ Por lo demás, en el precedente interamericano en cita también se aclaró que "cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado." (párrafo 128)

Desde esta perspectiva, el *in dubio pro reo* constituye una "regla de segundo orden" que ordena absolver al procesado en caso de duda sobre el cumplimiento del estándar.³² En consecuencia, de conformidad con la regla de la carga de la prueba implícita en la presunción de inocencia, la parte perjudicada por la no satisfacción del estándar es el Ministerio Público.

Ahora bien, esta Primera Sala se ha ocupado en otras ocasiones de desarrollar el contenido al derecho a la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba, de tal manera que se ha sostenido de forma reiterada en varios precedentes –**amparo directo en revisión 715/2010**,³³ el **amparo en revisión 466/2011**,³⁴ el **amparo en revisión 349/2012**, el **amparo directo**

³⁰ Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C. No. 233.

³¹ Por todos, véanse Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta 1995, pp. 51-54 y 129-155; Taruffo, Michele, *La prueba de los hechos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 190-240; Gascón Abellán, Marina, *Los hechos en el derecho. Las bases argumentales de la prueba*, 2a. Ed. Madrid, Marcial Pons, 2004, 101-115; y Ferrer Beltrán, Jordi, *La valoración racional de la prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 91-152.

³² Ferrer Beltrán, Jordi, "Una concepción minimalista y garantista de la presunción de inocencia", en José Juan Moreso y José Luis Martí (Eds.), *Contribuciones a la filosofía del derecho*. Imperia en Barcelona 2010, Madrid, Marcial Pons, 2012, p.153.

³³ Sentencia de 29 de junio de 2011, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

³⁴ Sentencia de 9 de noviembre de 2011, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), en contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

78/2012³⁵ y el **amparo directo 21/2012**³⁶– que para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el Juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia *efectivamente alegada* por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contradicciones den lugar a una *duda razonable* sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora,³⁷ criterio recogido en la tesis de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA."³⁸

Posteriormente, en desarrollos jurisprudenciales más recientes, se han venido precisando las condiciones en las que puede considerarse que existe *prueba de cargo suficiente susceptible* de enervar la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba. En esta línea, en el **amparo directo en revisión 4380/2013**,³⁹ se explicó que "cuando existen tanto pruebas de cargo como de descargo, la hipótesis de la acusación sólo puede estar probada suficientemente si al momento de valorar el material probatorio se analizan conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la *hipótesis de culpabilidad* propuesta por la acusación, como de la *hipótesis de inocencia* alegada

³⁵ Sentencia de 21 de agosto de 2003, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (quien se reservó su derecho de formular voto concurrente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (quien también se reservó su derecho de formular voto concurrente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (quien se reservó su derecho a formular voto particular).

³⁶ Sentencia de 22 de enero de 2014, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, con excepción del Ministro ponente.

³⁷ En la formulación de este estándar de prueba se han tenido particularmente en cuenta lo expuesto en Ferrer Beltrán, Jordi, "La valoración racional de la prueba", Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 147; Ferrer Beltrán, "Una concepción minimalista...", *op. cit.*, pp. 149-153; y Gascón Abellán, Marina, "Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos". *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, núm. 28, 2005.

³⁸ Décima Época. Registro digital: 2007733. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, publicación del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas «y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 611», materias constitucional y penal, Tesis 1a. CCCXLVII/2014 (10a.).

³⁹ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte, en sesión de 19 de marzo de 2014 por unanimidad de cinco votos.

por la defensa",⁴⁰ de ahí que "no puede restarse valor probatorio a las pruebas de descargo simplemente con el argumento de que existen pruebas de cargo suficientes", ya que en el escenario antes descrito –cuando en el material probatorio disponible existen pruebas de cargo y de descargo– "la suficiencia de las pruebas de cargo sólo se puede establecer en confrontación con las pruebas de descargo", de tal manera que estas últimas "pueden dar lugar a una *duda razonable*, tanto en el caso de que cuestionen la fiabilidad de las pruebas de cargo, como en el supuesto en que la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa esté corroborada por esos elementos exculpatorios", criterio recogido en la tesis de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO."⁴¹

En esta misma línea, al resolver el **amparo directo en revisión 3457/2013**,⁴² esta Primera Sala sostuvo que también "puede actualizarse una *duda razonable* en los casos en los que la defensa del acusado no propone propiamente una hipótesis de inocencia, sino una versión de los hechos que sólo es incompatible con algunos aspectos del relato de la acusación, por ejemplo, cuando la hipótesis de la defensa asume alguna de las siguientes posturas: **(i)** están acreditados los hechos que actualizan el tipo básico pero no los de un delito complementado; **(ii)** están acreditados los hechos del tipo simple pero no los que actualizan una calificativa o modificativa; **(iii)** están acreditados los hechos que demuestran que delito fue tentado y no consumado; o **(iv)** está acreditado que los hechos se cometieron culposamente y no dolosamente", de tal manera que "[e]n este tipo de situaciones, la confirmación de la hipótesis de la defensa sólo hace surgir una *duda razonable* sobre un aspecto de la hipótesis de la acusación, de tal manera que esa duda no debe traer como consecuencia la absolución, sino tener por acreditada la hipótesis de la acusación en el *grado* propuesto por la defensa."

⁴⁰ Sobre el concepto de hipótesis en la teoría de la argumentación en materia de prueba, véase Gascón Abellán, "Los hechos en el Derecho. Bases argumentales de la prueba", 2a. Ed., Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 101-115.

⁴¹ Décima Época. Registro digital: 2007734. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, publicación del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas «y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 613», materias constitucional y penal, tesis 1a. CCCXLVIII/2014 (10a.).

⁴² Sentencia de 26 de noviembre de 2014, resuelta por mayoría de votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villagas, presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y con voto en contra del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En dicho precedente, se explicó además que, "una de las particularidades del estándar de prueba en materia penal, tiene que ver con que en muchas ocasiones las partes plantean al menos dos versiones *total o parcialmente incompatibles* sobre los hechos relevantes para el proceso, las cuales están recogidas respectivamente en la hipótesis de la acusación y en la hipótesis de la defensa", lo que significa que "en el material probatorio pueden coexistir tanto pruebas de cargo como pruebas de descargo."

En esa oportunidad, esta Primera Sala aclaró que "no sólo deben considerarse *pruebas de descargo* aquellas que apoyan directamente la hipótesis de la defensa, sino también cualquier medio probatorio que tenga como finalidad cuestionar la *credibilidad* de las pruebas de cargo o más ampliamente poner en *duda* algún aspecto de la hipótesis de la acusación", recordando que "los Jueces ordinarios tienen la obligación de valorar todas las pruebas de descargo para no vulnerar la presunción de inocencia de la que goza todo imputado."

En relación con el concepto de "duda" asociado al principio *in dubio pro reo*, en el citado **amparo directo en revisión 3457/2013**, se señaló con toda claridad que "[c]oncebir la duda en clave psicológica, es decir, como la 'falta de convicción' o la 'indeterminación del ánimo o del pensamiento' del Juez es una interpretación contraria a un entendimiento garantista de la presunción de inocencia", de tal manera que "asumir que la 'duda' hace referencia al 'estado psicológico' que las pruebas practicadas en el proceso pueden suscitar en el Juez, es algo propio de las concepciones que utilizan la idea de 'íntima convicción' como estándar de prueba". Al respecto, se destacó que de acuerdo con "la doctrina especializada, cuando una condena se condiciona a los 'estados de convicción íntima' que pueda llegar a tener un Juez en relación con la existencia del delito y/o la responsabilidad del imputado, se abre la puerta a la irracionalidad, porque esos estados de convicción pueden emerger en el juzgador sin que haya una conexión entre éstos y la evidencia disponible."⁴³

En esta línea, en el precedente en cita se sostuvo que la duda "debe entenderse como la existencia de *incertidumbre racional* sobre la verdad de la hipótesis de la acusación",⁴⁴ la cual "no sólo está determinada por el grado de con-

⁴³ Aguilera García, Edgar, "Crítica a la 'convicción íntima' como estándar de prueba en materia penal", Reforma judicial. Revista Mexicana de Justicia, Núm. 12, 2008, p. 8.

⁴⁴ Ferrer Beltrán, "Una concepción minimalista...", *op. cit.*, p. 152.

firmación de esa hipótesis, sino también eventualmente por el grado de confirmación de la hipótesis de la defensa, en el supuesto de que existan pruebas de descargo que la apoyen". Así, "cuando la hipótesis de la defensa es total o tendencialmente incompatible con la hipótesis de la acusación, el hecho de que aquélla se encuentre confirmada por las pruebas disponibles genera una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis que sustenta el Ministerio Público, lo que se traduce en la existencia de una duda razonable sobre la culpabilidad del imputado."

En este orden de ideas, entender la "duda" a la que alude el principio *in dubio pro reo* como incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, no sólo exige abandonar la idea de que para que determinar si se actualiza una duda absoluta el Juez requiere hacer una introspección para sondear la intensidad de su convicción, sino también asumir que la duda sólo puede surgir del análisis de las pruebas disponibles.⁴⁵ En consecuencia, la satisfacción del estándar de prueba no depende de la existencia de una creencia subjetiva del Juez que esté libre de dudas, sino de la *ausencia* dentro del conjunto del material probatorio de elementos de prueba que justifiquen la existencia de una duda.⁴⁶

Si esto es así, como lo señala la doctrina especializada, lo relevante "no sería la *existencia efectiva* de una duda, sino la existencia en las pruebas de condiciones que justifican una duda; en otras palabras, lo importante no es que la duda se presente de hecho en el juzgador, sino que la duda haya debido suscitarse a la luz de las evidencias disponibles." (énfasis añadido)⁴⁷

En este orden de ideas, en el citado **amparo directo en revisión 3457/2013**, también se señaló que "la obligación de los tribunales de amparo ante una alegación de violación al *in dubio pro reo* no consiste en investigar el estado mental de los Jueces de instancia para determinar si al momento de dictar sentencia existía en ellos una 'duda psicológica' sobre la existencia del delito y/o la responsabilidad del acusado, ni tampoco en cerciorarse de que el Juez de instancia *no haya expresado* en su sentencia alguna duda sobre alguno de esos dos aspectos, puesto que sería muy extraño que habiéndolo hecho hubiera condenado al acusado", por el contrario, "la obligación que im-

⁴⁵ Accatino, Daniela, "Certezas, dudas y propuestas en torno al estándar de la prueba penal", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Núm. 37, 2011, pp. 502-503.

⁴⁶ *Ídem*, p. 503.

⁴⁷ *Ibidem*.

pone el derecho a la presunción de inocencia a un tribunal de amparo en estos casos, consiste en verificar si a la luz del material probatorio disponible, el tribunal de *instancia tenía que haber dudado* de la culpabilidad del acusado, al existir evidencia que permita justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, ya sea porque ésta no se encuentre suficientemente confirmada o porque la hipótesis de inocencia planteada por la defensa esté corroborada."

B. La presunción de inocencia como regla probatoria

En relación con la presunción de inocencia como regla probatoria, en el citado **amparo en revisión 349/2012**, se sostuvo que se trata de un derecho que "establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba aportados por el Ministerio Público para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así, el estatus de inocente que tiene todo procesado", criterio reiterado en varias ocasiones por esta Primera Sala y recogido en la tesis jurisprudencial de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA".⁴⁸ De acuerdo con esta doctrina, el primer requisito que deben cumplir los medios probatorios para poder vencer la presunción de inocencia entendida como estándar de prueba es que puedan calificarse como pruebas de cargo.

Al respecto, en el citado **amparo directo 4380/2013**, esta Primera Sala explicó que "sólo puede considerarse prueba de cargo, aquella encaminada a acreditar *directa o indirectamente* los hechos relevantes en un proceso penal: la existencia del delito y/o la responsabilidad penal del procesado", lo que implica que "para determinar si una prueba de cargo es directa o indirecta hay que atender a la *relación* entre el *objeto* del medio probatorio y los hechos a *probar* en el proceso penal".⁴⁹ Así, en el precedente en cuestión se precisó que "[l]a prueba de cargo será *directa* si el medio de prueba versa sobre el hecho delictivo en su conjunto o algún aspecto de éste, susceptible de ser observado (elementos del delito) y/o sobre la forma en la que una persona ha intervenido en esos hechos (responsabilidad penal)"; mientras que "la prueba de cargo será

⁴⁸ Décima Época. Registro digital: 2006093. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, tesis: 1a./J. 25/2014 (10a.), página 478 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas».

⁴⁹ Sobre esta manera de distinguir entre pruebas directas e indirectas, véase Taruffo, Michele, "La prueba de los hechos", Madrid, Trotta, 2002, pp. 455-458.

indirecta si el medio probatorio se refiere a un hecho secundario a partir del cual pueda inferirse la existencia del delito, de alguno de sus elementos y/o la responsabilidad del procesado", criterio recogido en la tesis de rubro: "PRUEBA DE CARGO. PUEDE SER DIRECTA O INDIRECTA."⁵⁰

En este orden de ideas, al resolver el **amparo directo en revisión 3457/2013**, esta Primera Sala explicó, por un lado, que "al analizar la legalidad de una sentencia los tribunales de amparo deben verificar que las pruebas en las que se apoya la condena puedan considerarse *pruebas de cargo* de acuerdo con la doctrina arriba enunciada, de tal manera que no pueden asumir acríticamente que todo el material probatorio que obra en autos constituye prueba de cargo susceptible de enervar la presunción de inocencia". Por otro lado, en dicho precedente también se precisó que "cuando se considere que lo que existe es una *prueba de cargo indirecta* los tribunales de amparo están obligados a controlar la razonabilidad de la inferencia realizada por los Jueces de instancia para acreditar la existencia del hecho a probar en el proceso penal". De tal manera que, para utilizar la expresión del Tribunal Constitucional español, la presunción de inocencia se vulnera "cuando por ilógico o por insuficiente no sea razonable el *iter* discursivo que conduce de la prueba al hecho probado."⁵¹

Por otro lado, en el ya citado **amparo en revisión 349/2012**, también se sostuvo que la presunción de inocencia como regla probatoria "contiene implícita una regla que impone la carga de la prueba, entendida en este contexto como la norma que determina a qué parte le corresponde aportar las pruebas de cargo (*burden of producing evidence*, en la terminología anglosajona)."⁵² En este sentido, "el hecho de que las pruebas de cargo sean suministradas al proceso por la parte que tiene esa carga procesal, también constituye un requisito de validez de éstas", como se desprende "de la actual redacción de la fracción V del apartado A del artículo 20 constitucional, en el proceso penal la carga de la prueba le corresponde a la parte acusadora, y *en principio* el segundo párrafo del artículo 21 de la propia Constitución, asigna al Ministerio Público ese papel."

⁵⁰ Décima Época, Registro digital: 2007736. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, publicación del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas «y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 616», materia penal. Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.).

⁵¹ STC 189/1998 de 28 de septiembre.

⁵² Sobre estos aspectos de la carga de la prueba, véase Ferrer Beltrán, "Una concepción minimalista...", *op. cit.*, pp. 137-155.⁵³ Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

Por lo demás, hay que destacar que en relación con lo que sería el contenido de esta vertiente del derecho a la presunción de inocencia, la Corte Interamericana explicó en **Ricardo Canese vs. Paraguay**⁵³ que este derecho "implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa" (párrafo 154), doctrina que reiteró posteriormente en **López Mendoza vs. Venezuela**, señalando que "la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado." (párrafo 128)

En esta misma línea, en el **amparo en revisión 349/2012** se sostuvo que "la actual redacción del artículo 20 de la Constitución contempla los principios de publicidad, contradicción e inmediación, principios constitucionales que regirán la práctica de las pruebas (ofrecimiento y desahogo) una vez que la reforma constitucional en materia penal haya entrado en vigor, de tal forma que toda prueba aportada por el Ministerio Público en el juicio, deberá respetarlos para poder considerarse *prueba de cargo válida* al momento de la valoración probatoria." (énfasis añadido)

En relación directa con este tema, como se explica a continuación, en el **amparo directo 14/2011**,⁵⁴ esta Primera Sala ya había establecido la exigencia de cumplir con las garantías de *contradicción e inmediación* en el marco del procedimiento penal inquisitivo derivado del contenido del derecho fundamental al *debido proceso*. En cualquier caso, para que las pruebas de cargo sean válidas también deben haberse obtenido sin vulnerar los derechos fundamentales del imputado. Para decirlo en palabras del Tribunal Constitucional español, esta vertiente de la presunción de inocencia se vulnera "cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías."⁵⁵

SEXTO.—**Efectos de la sentencia.** Al haber resultado **fundados** varios agravios del presente recurso de revisión, es claro que la doctrina constitucional aquí reiterada debe tener un impacto en la revisión de los planteamientos de legalidad realizados por los quejosos. En consecuencia, esta Primera Sala

⁵³ Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

⁵⁴ Sentencia de 9 de noviembre de 2011, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁵⁵ STC 189/1998 de 28 de septiembre.

determina que en la materia de la revisión, debe revocarse la sentencia recurrida y devolver los autos relativos al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito para que a partir de la interpretación constitucional de los derechos fundamentales de defensa adecuada, puesta a disposición sin demora y presunción de inocencia, recogida en el considerando anterior, se avoque de nueva cuenta al estudio de la legalidad de la resolución dictada por la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de 21 de noviembre de 2013, en el toca de apelación *****, que constituye el acto reclamado en el juicio constitucional del que deriva el presente recurso de revisión, bajo los lineamientos constitucionales que han sido definidos en esta ejecutoria.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos relativos al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal de su origen, y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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

Nota: Las tesis de rubros: "DUDA ABSOLUTORIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO REO.*", "DUDA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL REO.", "DUDA, CALIFICACIÓN EN CASO DE.", "DUDA. ES PROBLEMA PRIVATIVO DE LAS AUTORIDADES DE

INSTANCIA." y "CAUSA DE EXCLUSIÓN DEL DELITO. LA CARGA DE LA PRUEBA LE CORRESPONDE A QUIEN LA HACE VALER." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas con las claves VII.P. J/37, V.2o. 137P, V.2o. 138 P y 1a. CX/2005 en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 75, marzo de 1994, página 63; en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XI, Segunda Parte, febrero de 1993, página 246, Sexta Época, Volumen LXXIV, Segunda Parte, agosto de 1963, página 23 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 203.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 5601/2014.

En la ejecutoria se analizaron, entre otros temas de constitucionalidad, la demora en la puesta a disposición del Ministerio Público, así como el derecho fundamental de defensa adecuada, en razón de que los inculcados fueron identificados tras la cámara de gesell, sin la asistencia de su defensor.

Tópicos que se ajustaron a las correspondientes doctrinas constitucionales desarrolladas por esta Primera Sala; sin embargo, los respectivos criterios conllevan los lineamientos de la doctrina de la prueba ilícita, que implica, a su vez, la anulación irrestricta de las pruebas relacionadas con la correspondiente violación. Es decir, se le dieron efectos expansivos a las consecuencias de las respectivas violaciones; lo que estimo, carece por completo de seguridad y certeza jurídica, al tratarse de una mera reacción en cadena; con lo cual, se inhibe al juzgador de la posibilidad de ponderar cualquier prueba que se relacione directamente con la violación destacada, privilegiando así los derechos fundamentales del inculcado, por encima de la acción y persecución penal, no obstante que ambos aspectos convergen en su estatus constitucional y, por tanto, en igualdad de circunstancias, implican obligaciones de garantía para el Estado.

En ese orden de ideas y para salvaguardar el derecho del Estado a la acción penal, en beneficio directo de la sociedad agraviada por el delito, estimo que los efectos de la prueba ilícita deben acotarse y, por tanto, brindar al juzgador la posibilidad de atender a medios de prueba que, pese a derivar de una prueba ilícita, sean susceptibles de convalidación cuando hayan sido obtenidos merced a un hallazgo inevitable, una fuente independiente, o bien, un vínculo atenuado, como construcciones dogmáticas aceptadas en el derecho comparado para limitar, precisamente, los efectos desmedidos en cuanto a la anulación de las pruebas.

Y, congruente con lo anterior, no puede soslayarse que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de octubre de dos mil quince, aprobó la tesis aislada 1a. CCCXXVI/2015 (10a.), pendiente de publicarse, cuyos rubro y texto son:

"PRUEBA ILÍCITA. LÍMITES DE SU EXCLUSIÓN. La exclusión de la prueba ilícita aplica tanto a la prueba obtenida como resultado directo de una violación constitucional, como a la prueba indirectamente derivada de dicha violación; sin embargo, existen

Límites sobre hasta cuándo se sigue la ilicitud de las pruebas de conformidad con la cadena de eventos de la violación inicial que harían posible que no se excluyera la prueba. Dichos supuestos son, en principio, y de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: a) si la contaminación de la prueba se atenúa; b) si hay una fuente independiente para la prueba; y c) si la prueba hubiera sido descubierta inevitablemente. Sobre el primer supuesto, a saber, la atenuación de la contaminación de la prueba, se podrían tomar, entre otros, los siguientes factores para determinar si el vicio surgido de una violación constitucional ha sido difuminado: a) cuanto más deliberada y flagrante sea la violación constitucional, mayor razón para que el juzgador suprima toda evidencia que pueda ser vinculada con la ilegalidad. Así, si la violación es no intencionada y menor, la necesidad de disuadir futuras faltas es menos irresistible; b) entre más vínculos (o peculiaridades) existan en la cadena entre la ilegalidad inicial y la prueba secundaria, más atenuada la conexión; y c) entre más distancia temporal exista entre la ilegalidad inicial y la adquisición de una prueba secundaria, es decir, que entre más tiempo pase, es más probable la atenuación de la prueba. En relación con el segundo supuesto es necesario determinar si hay una fuente independiente para la prueba. Finalmente, el tercer punto para no excluir la prueba consistiría en determinar si ésta hubiera sido descubierta inevitablemente en el proceso. Dicho supuesto se refiere, en general, a elementos que constituyan prueba del delito que hubieran sido encontrados independientemente de la violación inicial. La aplicación del anterior estándar debe hacerse en cada caso concreto.

"Amparo en revisión 338/2012. 28 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna."

Más aún, no podría soslayarse que congruente con el criterio que he sostenido en esta Primera Sala en torno al tema; al resolver el amparo directo en revisión 1424/2012, se decidió que en la diligencia de reconocimiento del inculpado en la cámara de gesell, era necesaria la asistencia de su defensor; de otra manera, implicaría la nulidad, pero únicamente de esa diligencia de identificación, sin darle un efecto expansivo que alcance la invalidez de otros medios de prueba o diligencias, como ahora se determinó.

En esa ocasión, se resolvió por unanimidad de cinco votos, con el voto concurrente del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Criterio que fue reiterado al resolver los amparos directos en revisión 4532/2013 y 2915/2013, resueltos también por unanimidad de cinco votos. E incluso, en la ejecutoria del último asunto de cita, se determinó, de manera específica, que la nulidad de la diligencia de reconocimiento en la cámara de Gesell, no podía generar un efecto corruptor en el resto de las pruebas relacionadas con la misma, atendiendo a que esta Primera Sala, al resolver los autos del **amparo directo en revisión 517/2011**, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas,¹ señaló que el

¹ Resuelto por mayoría de tres votos en sesión de veintitrés de enero de dos mil trece. Secretarios Javier Mijangos y González y Beatriz J. Jaimes Ramos.

concepto normativo de "*Efecto Corruptor*", atendía a las consecuencias de aquella conducta o conjunto de conductas, intencionadas o no, desplegadas por parte de las autoridades que producen condiciones sugestivas en la evidencia incriminatoria.²

Esto es, a fin de que la conducta de la autoridad produzca el referido efecto en el material probatorio, se estableció como requisito sine qua non que su actuar fuese indebido, es decir, que se hubiera efectuado fuera de todo cauce constitucional y legal.

Se explicó que bajo esa doctrina constitucional, el material probatorio viciado por el "efecto corruptor" carecía de fiabilidad; lo que impactaba los derechos de la persona acusada, ya que es indudable que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege el derecho que tiene toda persona, a que en caso de ser sentenciada, su condena no tuviera como base alguna evidencia de cuestionable fiabilidad, especialmente, cuando ésta es imputable a la actuación ilegal de la autoridad.

Incluso, se dijo que cuando la falta de fiabilidad en el material probatorio sea una consecuencia de la arbitrariedad de las autoridades, las cuales no hubiesen tutelado efectivamente los derechos fundamentales de los inculcados en la búsqueda de la verdad, indefectiblemente se producirá un efecto corruptor sobre todo el procedimiento, viciándolo en sí mismo como a sus resultados.³

En consecuencia, se consideraron aplicables por identidad de razón las tesis aisladas **1a. CLXVI/2013 (10a.)** y **1a. CLXVII/2013 (10a.)** aprobadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en ese entonces se encontraban pendientes de publicar en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos rubro y texto son:

"EFECTO CORRUPTOR DEL PROCESO PENAL. CONDICIONES PARA SU ACTUALIZACIÓN Y ALCANCES.—A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la vulneración de los derechos fundamentales del acusado en el proceso penal puede provocar, en determinados supuestos, la invalidez de todo el proceso, así como de sus resultados, lo cual imposibilitará al juez para pronunciarse sobre la responsabilidad penal de una persona. Esta Primera Sala considera que el efecto corruptor del proceso penal se actualiza cuando, en un caso concreto, concurren las siguientes circunstancias: a) que la autoridad policial o ministerial realicen alguna

² Un concepto semejante ha sido utilizado por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América. Véanse las siguientes sentencias de la de la Corte Suprema de Estados Unidos: *United States v. Wade* (1967), *Stovall v Denno* (1967), *Foster v. California* (1969), *United States v. Ash* (1973), *Neil v. Biggers* (1972), *Moore v. Illinois* (1977), *Mason v. Brathwaite* (1977) y *Perry v. New Hampshire* (2011).

³ Como lo sostuvo esta Primera Sala en la sentencia recaída a solicitud de facultad de atracción 45/2011, resuelta en sesión de 11 de mayo de 2011, la doctrina ha distinguido dos modelos del derecho procesal penal: el modelo garantista (que corresponde con el derecho penal mínimo) y el modelo decisionista (que corresponde con el derecho penal máximo). El modelo garantista se orienta a la averiguación de una verdad procesal empíricamente controlable y controlada, limitada por el principio de taxatividad; asimismo, las garantías procesales circundan la averiguación de la verdad procesal a través de cánones como la presunción de inocencia, la carga de la prueba de la acusación, el principio in dubio pro reo, la publicidad del procedimiento probatorio, el principio de contradicción y el derecho de defensa mediante la refutación de la acusación. Por

conducta fuera de todo cauce constitucional y legal; b) que la conducta de la autoridad haya provocado condiciones sugestivas en la evidencia incriminatoria que conlleven la falta de fiabilidad de todo el material probatorio; y c) que la conducta de la autoridad impacte en los derechos del acusado, de tal forma que se afecte de forma total el derecho de defensa y lo deje en estado de indefensión. Así las cosas, cuando el juez advierta la actualización de estos supuestos, deberá decretar la invalidez del proceso y, al no haber otras pruebas que resulten incriminatorias, decretará la libertad del acusado.

"Amparo directo en revisión 517/2011. 23 de enero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea formuló voto concurrente. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Javier Mijangos y González y Beatriz J. Jaimes Ramos."

"EFECTO CORRUPTOR DEL PROCESO PENAL. SUS DIFERENCIAS CON LA REGLA DE EXCLUSIÓN DE LA PRUEBA ILÍCITAMENTE OBTENIDA.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la tesis aislada 1a. CLXII/2011 de rubro: 'PRUEBA ILÍCITA. LAS PRUEBAS OBTENIDAS, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, VIOLANDO DERECHOS FUNDAMENTALES, NO SURTEN EFECTO ALGUNO.', que toda prueba obtenida, directa o indirectamente violando derechos fundamentales, no surtirá efecto alguno. Asimismo, ha establecido que la ineficacia de la prueba no sólo afecta a las pruebas obtenidas directamente en el acto constitutivo de la violación de un derecho fundamental, sino también a las adquiridas a partir o a resultas de aquéllas, aunque en su consecución se hayan cumplido todos los requisitos constitucionales. Tanto unas como otras han sido conseguidas gracias a la violación de un derecho fundamental -las primeras de forma directa y las segundas de modo indirecto-, por lo que, en pura lógica, no pueden ser utilizadas en el proceso penal. A esta cuestión se le conoce como la regla de exclusión de la prueba ilícitamente obtenida, la cual tiene como objetivo eliminar del caudal probatorio aquellas pruebas que hayan sido obtenidas contraviniendo las normas constitucionales, pero que, sin embargo, no afecta la validez del proceso, ya que el juez podrá valorar el resto de pruebas no afectadas, ya sea en ese momento procesal o en una futura reposición del procedimiento. Por el contrario, cuando el juez advierta la actualización de los supuestos que actualizan el efecto corruptor del proceso penal, de acuerdo a lo establecido por esta Primera Sala, no podrá pronunciarse sobre la responsabilidad penal del acusado, ya que el actuar de la autoridad ha provocado condiciones sugestivas en la evidencia incriminatoria que conllevan la falta de fiabilidad de todo el material probatorio, viciando tanto el procedimiento en sí mismo como sus resultados, por lo que procede decretar la libertad del acusado cuando la violación produce la afectación total del derecho de defensa.

el contrario, el modelo decisionista apunta a la búsqueda de la verdad fundada esencialmente en valoraciones y en averiguaciones de "verdades" políticas que van más allá de la prueba, perseguidas sin límite normativo en cuanto a los medios de adquisición de las pruebas y al mismo tiempo no vinculada sino discrecional, aunque sólo fuera porque la indeterminación y el carácter valorativo de las hipótesis acusatorias reclaman, más que pruebas, juicios de valor no refutables por la defensa. En este modelo, el fin (la obtención de la verdad sea cual fuere) justifica los medios. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

"Amparo directo en revisión 517/2011, 23 de enero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea formuló voto concurrente. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Javier Mijangos y González y Beatriz J. Jaimes Ramos."

Sin embargo, se puntualizó que **NO** se actualizó la referida figura del "efecto corruptor" con respecto a la prueba de cargo obtenida en la diligencia ministerial de confrontación en el procedimiento penal de averiguación previa, toda vez que la vulneración a los derechos fundamentales cometidos por los agentes estatales de naturaleza ministerial, de forma alguna derivó en la falta de fiabilidad o certeza de los medios de prueba de cargo ofertados, admitidos y desahogados durante las diversas etapas del proceso penal de primera instancia, ya que dichas fases judicializadas resultaron independientes y autónomas de la diversa de averiguación previa.

Así, esta Primera Sala no advirtió que las pruebas desahogadas en presencia de una autoridad de naturaleza judicial —*no administrativa*— hayan sido viciadas por una previa actuación desahogada en fase procedimental, ya que se insistió, el cúmulo de pruebas desahogadas en dicha fase judicializada resultaron independientes y autónomas de la diversa de confrontación; aunado a que el entonces procesado tuvo la oportunidad procesal de desvirtuar el contenido de aquéllas bajo un principio procesal del contradictorio. Ergo, se estimó legal que el Tribunal Colegiado recurrido, al haber calificado de "ilícita" únicamente la prueba ministerial de confrontación, hubiera ordenado la aplicación de *la regla de exclusión de dicho medio de prueba ilícitamente obtenido*, la cual, tiene como objetivo expulsar/eliminar del caudal probatorio aquellas pruebas que hayan sido obtenidas contraviniendo las normas constitucionales, pero que, sin embargo, se dijo, no afecta la validez del proceso, ya que el Juez podrá valorar el resto de las pruebas no afectadas.

Por ende, acorde con mi particular criterio, aun cuando coincido con el sentido del proyecto, en torno a que se declare la nulidad de las pruebas y diligencias que hubieran sido obtenidas de manera ilícita; consideró que las mismas **NO** deben generar el efecto expansivo de invalidez, y sobre todo ilimitado respecto de cualquier diligencia o prueba que se le relacione.

En esa medida, considerando que los razonamientos transcritos en el presente voto concurrente, resultan irrelevantes para cambiar el sentido del fallo, sólo reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, señora Ministra y señores Ministros de esta Primera Sala, de separarme de los argumentos de la mayoría relativos al citado tema.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCCXXVI/2015 (10a.), 1a. CLXVI/2013 (10a.) y 1a. CLXVII/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 993 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 537.

Este voto se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA. Para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contraindicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

1a./J. 28/2016 (10a.)

Amparo directo 21/2012. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 4380/2013. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 3457/2013. 26 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 3046/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 5601/2014. 17 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis de jurisprudencia 28/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha primero de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES NECESARIO COMBATIR CADA UNO DE LOS RAZONAMIENTOS AUTÓNOMOS QUE SUSTENTAN EL AUTO POR EL QUE SE DESECHA EL RECURSO DE REVISIÓN.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 312/2015. 1 DE JULIO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

México, Distrito Federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al uno de **julio de dos mil quince**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Recaída al recurso de reclamación 312/2015, interpuesto por *****.

I. En dos mil diez, ***** fue declarado penalmente responsable del delito de violación agravada en grado de tentativa previsto en el Código Penal para el Distrito Federal. En segunda instancia se confirmó su culpabilidad y un Tribunal Colegiado negó el amparo en contra de dicha sentencia.¹ Finalmente, el quejoso interpuso un recurso de revisión, mismo que fue desechado por la presidencia de esta Suprema Corte, al considerar que en el caso no existía ningún planteamiento de constitucionalidad, además de haberse interpuesto en forma extemporánea.²

II. **Recurso de reclamación.** En contra del desechamiento, el quejoso interpuso recurso de reclamación, mismo que fue turnado a la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.³

III. **Requisitos de procedencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto,⁴ mismo que adicionalmente resulta proce-

¹ Cuaderno del juicio de amparo directo ***** , hojas 57 a 140.

² Cuaderno del recurso de revisión 1074/2015, hojas 35 a 38.

³ Cuaderno del recurso de reclamación 312/2015, hojas 12 y 13.

⁴ Acorde con los artículos 104 de la Ley de Amparo y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal.

dente, pues se interpuso en contra de un auto emitido por el presidente de esta Suprema Corte, por escrito⁵ y dentro del término legal para tal efecto.⁶

IV. Estudio. En el auto de presidencia que fue combatido, se determinó que debía desecharse el recurso de revisión con base en dos razones: (i) no se actualizaban los supuestos de procedencia del recurso de revisión al no existir planteamiento de constitucionalidad; y (ii) la interposición del recurso de revisión se realizó de manera extemporánea.

Como se advierte, las dos razones en que se sustenta el desechamiento del recurso de revisión son autónomas; y, por ende, subsisten de manera independiente, por lo que para poder declarar fundado el presente recurso de reclamación, ambas deben ser destruidas.

El recurrente planteó, en esencia, que el acuerdo recurrido le transgrede y es violatorio de derechos fundamentales públicos subjetivos consagrados en la Constitución Federal. Ello lo considera así, en atención a que se le conculca la garantía de acceso de la justicia contenida en el artículo 17 de la Carta Magna, pues, a su criterio, interpuso el recurso de revisión dentro del plazo de diez días, los cuales deben computarse a partir del momento en que se hizo sabedor y se dio por enterado de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento, y notificada de manera personal.

Ahora bien, esta Primera Sala determina que el argumento sintetizado es infundado, toda vez que si bien controvierte los argumentos que el presidente de este Alto Tribunal tuvo para determinar que la interposición del recurso de revisión fue extemporánea, éste no demuestra que las razones del acuerdo recurrido sean erróneas.

La anterior calificativa se sostiene, pues a partir de la revisión de las constancias que obran en autos, es posible arribar a la conclusión de que el

⁵ Que obra de las hojas 2 a 5 del toca en que se actúa.

⁶ El acuerdo impugnado fue notificado el veinte de marzo de dos mil quince. Así, en términos de la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo vigente, la notificación surtió sus efectos el veintitrés de marzo de dos mil quince, por lo que el plazo de tres días para interponer el recurso de reclamación transcurrió del veinticuatro al veintiséis del mes y año. El recurso de reclamación se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de marzo de dos mil quince, es decir, dentro del plazo legal. Ver cuaderno del recurso de revisión 1074/2015, hoja 42 y cuaderno de recurso de reclamación 312/2015, reverso de la hoja 5.

acuerdo recurrido está apegado a derecho, pues efectivamente el recurso de revisión interpuesto por el quejoso fue presentado de manera extemporánea tal y como enseña se demostrará:

La sentencia impugnada se notificó de manera personal al quejoso el treinta de enero de dos mil quince,⁷ surtió sus efectos el tres de febrero siguiente; por tanto, el plazo de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del cuatro al diecisiete de febrero de dos mil quince; de dicho plazo hay que descontarse los días siete, ocho, catorce y quince de febrero de dos mil quince, por ser sábados y domingos, respectivamente, en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo y el diverso 159 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este orden de ideas, si el recurso de revisión se presentó hasta el veinte de febrero de dos mil quince en la Oficialía de Partes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito,⁸ entonces es claro que su interposición fue extemporánea, al haber sido presentado fuera del plazo legal previsto para ello, por tanto, el acuerdo de presidencia impugnado debe estimarse apegado a derecho.

Por otra parte, el inconforme argumenta que dentro del recurso de revisión se expresaron los agravios respectivos y se dio cabal cumplimiento a las prevenciones establecidas por el artículo 88 de la Ley de Amparo.

Al respecto, esta Primera Sala determina, si –como se mencionó previamente– para poder declarar fundado el presente recurso de reclamación es necesario que las dos razones en las que se sustentó el acuerdo impugnado sean destruidas y, en el presente caso, la consistente en la extemporaneidad del recurso de revisión fue correcta, en consecuencia, el restante argumento planteado por el recurrente en el escrito de agravios resulta inoperante al no ser apto para revocar dicho proveído.

En similares términos se resolvió el recurso de reclamación 619/2013, el dos de febrero de dos mil catorce, por unanimidad de votos de los integrantes de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

⁷ Cuaderno del juicio de amparo directo ***** , hoja 144.

⁸ Cuaderno del amparo directo en revisión 1074/2015, hoja 3.

⁹ De dicho asunto derivó la tesis aislada 1a. CCLXVII/2014 emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «el viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas» y en la

Debido a lo anterior, el recurso de reclamación resulta **infundado**.

Por lo anteriormente expuesto, se resuelve:

PRIMERO.—Es infundado el recurso de reclamación 312/2015.

SEGUNDO.—Se confirma el acuerdo de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictado el seis de marzo de dos mil quince, en el recurso de revisión 1074/2015.

Notifíquese; con testimonio de la sentencia y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), presidente de esta Primera Sala.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES NECESARIO COMBATIR CADA UNO DE LOS RAZONAMIENTOS AUTÓNOMOS QUE SUSTENTAN EL AUTO POR EL QUE SE DESECHA EL RECURSO DE REVISIÓN. Cuando el Presidente de la Suprema Corte desecha el recurso de revisión formulado en contra de una sentencia emitida en

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, página 163, de título, subtítulo y texto: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES NECESARIO COMBATIR CADA UNO DE LOS RAZONAMIENTOS AUTÓNOMOS QUE SUSTENTAN EL AUTO POR EL QUE SE DESECHA EL RECURSO DE REVISIÓN. Cuando el Presidente de la Suprema Corte desecha el recurso de revisión formulado en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo directo, sustentándose para ello en dos o más razonamientos que por ser autónomos pueden subsistir de manera independiente, para poder declarar fundado el recurso de reclamación que se interpone en contra de esa determinación, todos los razonamientos deben ser destruidos."

un juicio de amparo directo, sustentándose para ello en dos o más razonamientos que, por ser autónomos, pueden subsistir de manera independiente, para poder declarar fundado el recurso de reclamación que se interpone en contra de esa determinación, todos los razonamientos deben ser destruidos.

1a./J. 27/2016 (10a.)

Recurso de reclamación 619/2013. 12 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Recurso de reclamación 583/2014. 17 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Rodrigo Montes de Oca Arboleya.

Recurso de reclamación 1054/2014. Israel Portillo Flores. 26 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Recurso de reclamación 1252/2014. Grupo FAS-KA, S.A. de C.V. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Alejandra Spitalier Peña.

Recurso de reclamación 312/2015. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL RECURRENTE SON INOPERANTES.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2737/2015. 24 DE FEBRERO DE 2016. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA

LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ARTURO GUERRERO ZAZUETA.

IV. COMPETENCIA

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; todos en relación con lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, y con el punto quinto del diverso 14/2008. Lo anterior, en virtud de que la materia del presente asunto cae dentro de su ámbito de especialidad y no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

V. OPORTUNIDAD

10. El recurso de revisión es **oportuno** de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo. La sentencia recurrida fue dictada el 8 de abril de 2015 y se notificó por lista a las partes el 29 de abril de 2015.⁹ Dicha resolución surtió efectos para el quejoso al día hábil siguiente, es decir, el 30 de abril de 2015.

11. En atención a lo anterior, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión transcurrió del 4 al 19 de mayo de 2015, descontando los días 9, 10, 16 y 17, por corresponder a sábados y domingos; así como los días 1 y 5 por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la luz del Acuerdo Número 2/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esas condiciones, al haber sido presentado el recurso de revisión el 11 de mayo de 2015, resulta incuestionable que fue interpuesto dentro del término legal previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo:

VI. PROCEDENCIA

12. Por ser una cuestión preferente, esta Primera Sala estudiará la procedencia del presente recurso de revisión, para lo cual es necesario determinar si subsiste un planteamiento de constitucionalidad susceptible de ser analizado, de conformidad con lo que se expone a continuación:

⁹ Cuaderno de amparo ***** , foja 315.

13. De lo previsto en las normas citadas para fundamentar la competencia de esta Primera Sala y en el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, se desprende que las sentencias que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo directo sólo admitirán recurso de revisión cuando:¹⁰

1) **Decidan o hubieran omitido decidir "temas propiamente constitucionales"**, entendiéndose como tales, aquellos que se refieran a: **(i)** la interpretación directa de preceptos constitucionales, incluidos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano; o, **(ii)** la inconstitucionalidad de una norma general.

2) Se cumplan los **requisitos de importancia y trascendencia** a que hace alusión el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollados en el punto primero del Acuerdo General Plenario Número 9/2015 y reconocidos en la tesis 1a. CCLXXXVIII/2015 (10a.).¹¹ Así, se entiende que los requisitos en comento se satisfacen cuando se cumple una de las siguientes dos hipótesis:

a) Se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o que contribuya a la integración de jurisprudencia, o

¹⁰ Los dos requisitos de procedencia en sentido estricto que se analizan, presuponen que ya se ha efectuado y superado el estudio de tres requisitos previos: **(i)** la firma del escrito de agravios; **(ii)** la oportunidad en el recurso; y, **(iii)** la legitimación procesal del promovente. Lo anterior se encuentra de conformidad con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial 2a./J. 149/2007, registro digital: 171625, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 615, cuyo rubro es: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."; criterio compartido por esta Primera Sala.

En el presente caso ya se estudió la **oportunidad**, mientras que el escrito de agravios fue debidamente **firmado** y la **legitimación** de la parte promovente se desprende de su calidad de parte reconocida en autos, aunada a la existencia de una sentencia adversa a sus intereses.

Sobre los requisitos para tener por acreditada la legitimidad de la parte recurrente en los términos antes expuestos, se comparte el criterio contenido en la tesis jurisprudencial 2a./J. 77/2015 (10a.), cuyo rubro es: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESTE RECURSO DERIVA NO SÓLO DE LA CALIDAD DE PARTE, SINO ADEMÁS, DE QUE LA SENTENCIA COMBATIDA LE AGRAVIE COMO TITULAR DE UN DERECHO O PORQUE CUENTE CON LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE AQUÉL."

¹¹ Tesis aislada 1a. CCLXXXVIII/2015 (10a.), registro digital: 2010148, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas, publicación semanal y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1658, cuyos título y subtítulo son: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL RECURRENTE SON INOPERANTES."

b) Lo decidido en la sentencia recurrida pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio sostenido por este Alto Tribunal.

14. Es pertinente señalar que la verificación del cumplimiento del segundo requisito consiste en una facultad discrecional de esta Suprema Corte, con base en la cual debe revisar, adicionalmente, los méritos del asunto,¹² según la posibilidad de que los agravios expuestos por la parte recurrente sean atendibles o, en otras palabras, que no resulten, en un estudio preliminar, ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes.¹³

15. El análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de esta Corte, toda vez que la admisión del recurso por el presidente, del Pleno o de la Sala, corresponde a un examen preliminar del asunto que no causa estado.¹⁴ Por consiguiente, a continuación se estudiarán ambos requisitos, para determinar si es procedente el estudio de fondo planteado en los agravios.

1) Inexistencia de un tema propiamente constitucional

16. De la lectura integral del escrito mediante el cual se interpuso el recurso de revisión se desprende que la parte recurrente expresó agravios sobre: **(i)** lo discriminatorio de la pensión alimentaria, pues le impide acceder

¹² Sobre este punto, la Primera Sala comparte el criterio expuesto en la jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.), registro digital: 2010016, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 344 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, cuyos título y subtítulo son: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."

¹³ Sobre este punto, la Segunda Sala ha expuesto que resultan inatendibles los agravios en los que el tema de constitucionalidad se construya a partir de premisas generales y abstractas, o cuando se haga depender de situaciones particulares o hipotéticas. Este criterio, compartido por la Primera Sala, se encuentra en la tesis aislada 2a. LXXXI/2015 (10a.), registro digital: 2009872, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 696 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de septiembre de 2015 a las 10:15 horas, cuyos título y subtítulo son: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PASOS A SEGUIR CUANDO EN LOS AGRAVIOS SE IMPUGNE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO."

¹⁴ Lo anterior, conforme al criterio jurisprudencial 1a./J. 101/2010, registro digital: 163235, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, de rubro "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS."

a una escuela de idiomas y gozar de un seguro médico privado con alcances similares a los del que tiene su padre; **(ii)** la indebida valoración del estudio socioeconómico y la falta de consideración de las afectaciones psicológicas de la recurrente; y, **(iii)** la indebida fijación de la pensión alimentaria, al no resultar proporcional a los ingresos del deudor alimentario y generar que, en la práctica, continúe siendo la madre quien soporte la carga de ministrar alimentos a su hija.

17. A juicio de esta Sala, los agravios entrañan cuestiones de mera legalidad y no temas propiamente constitucionales, pues no se controvierte la validez de una norma general ni se plantea o impugna una interpretación directa de preceptos constitucionales.

18. Esta Primera Sala advierte que la litis del juicio primigenio se centró en la determinación de los parámetros conforme a los cuales debería fijarse la pensión alimenticia, conforme al principio de proporcionalidad que rige en materia de alimentos. Al respecto, la actora en el juicio de origen planteó como pretensión la de recibir el 30% de los ingresos de la parte demandada, tanto en lo subsecuente, como de manera retroactiva a los cinco años previos a la admisión de la demanda.

19. Advertido lo anterior, la ahora recurrente sostuvo en su demanda de amparo que es víctima de discriminación en razón de su género, edad y condición social, planteamiento que fue declarado inoperante por el Tribunal Colegiado ante la ausencia de argumentos orientados a justificar cómo es que se le discriminó. Finalmente, el contenido de los agravios, si bien reitera los argumentos sobre la existencia de discriminación en su contra, en realidad evidencia su disconformidad con la pensión alimentaria fijada, desde tres perspectivas: **(i)** debió establecerse con base en un porcentaje de los ingresos del deudor alimentario y no como una cantidad fija; **(ii)** fue desproporcional a la capacidad económica del deudor alimentario; y, **(iii)** el monto determinado impedirá a la recurrente acceder al nivel de vida socioeconómico del deudor alimentario, lo cual conlleva un efecto discriminatorio en su perjuicio.

20. Sin juzgar sobre la validez o legitimidad de los reclamos esgrimidos por la parte recurrente, lo cierto es que el monto o modalidades de la pensión alimentaria no pueden ser considerados como un tema propiamente constitucional, pues implican un ejercicio de valoración de pruebas y circunstancias de hecho por parte de los órganos jurisdiccionales que se han pronunciado en el presente asunto.

21. Como se desprende del tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, todos los derechos humanos deben interpretarse y aplicarse a partir de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Conforme a dos de los principios enunciados, los derechos son, por una parte, interdependientes, de modo que la afectación a uno puede tener un impacto en otro u otros diversos; y por otra parte, son indivisibles, lo que implica que la adecuada tutela de la dignidad humana exige su satisfacción conjunta con deber del Estado Mexicano. El problema con los planteamientos de la parte recurrente estriba en que no se advierte que exista algún tipo de interpretación, expresa o implícita, sobre los alcances del derecho a obtener una pensión alimentaria en su interrelación con otros derechos, más allá de que el monto específico fijado por ese concepto puede condicionar diversas pretensiones de la parte recurrente.

22. Lo anterior podría variar si se advirtiese que existiese algún tipo de pronunciamiento en torno a la legitimidad de las pretensiones expresadas a la luz del contenido o alcance de los derechos humanos que las respaldan. No obstante, tampoco se advierten planteamientos o consideraciones al respecto.

23. Todo lo anterior conduce a esta Primera Sala a concluir que la causa de pedir de los agravios hechos valer en el recurso de revisión refleja dos cuestiones: **(i)** una divergencia con el monto fijado como pensión alimentaria, partiendo de los medios de prueba considerados y la forma en la cual fueron valorados; y, **(ii)** un supuesto planteamiento de discriminación, cuyo parámetro de comparación se identificó como la situación económica del deudor alimentario, pero que en realidad conlleva un cuestionamiento a la indebida apreciación de ésta como parámetro para fijar la pensión.

24. No modifica lo anterior la supuesta omisión del Tribunal Colegiado de observar el artículo 1o. constitucional y las disposiciones de diversos tratados internacionales, pues su invocación como fundamento de los agravios expresados no varía el contenido y la causa de pedir de éstos.

25. En esa línea, el estudio de cuestiones de mera legalidad escapa al objeto constitucionalmente establecido para los recursos de revisión en los juicios de amparo directo, de modo que entrar a su estudio implicaría desvirtuar la naturaleza del recurso en cuestión. Consecuentemente, para esta Sala resultan inoperantes los agravios hechos valer por la parte recurrente. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial 1a./J. 1/2015 (10a.), cuyos título

y subtítulo son: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE SI LOS AGRAVIOS SE LIMITAN A IMPUGNAR LAS CONSIDERACIONES EN LAS QUE EL ÓRGANO COLEGIADO DA RESPUESTA A CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD."¹⁵

2) Importancia y trascendencia del asunto

26. Al no existir un tema propiamente constitucional, resulta innecesario estudiar la eventual importancia y trascendencia del caso, toda vez que este elemento se encuentra indefectiblemente supeditado al cumplimiento del primer requisito. Esto obedece a que el recurso de revisión en los juicios de amparo directo opera como un recurso de estricta constitucionalidad.

27. De hecho, así lo regula la primera parte del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 9/2015¹⁶ y se estableció, en los mismos términos, en la tesis aislada 1a. XXXII/2015 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SU PROCEDENCIA [INTERPRETACIÓN DE LA TESIS 1a. CXXXIX/2014 (10a.)]."¹⁷

VII. DECISIÓN

28. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desecha **por improcedente el recurso de revisión** interpuesto por ***** , por lo cual **queda firme** la sentencia emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

29. Por lo anteriormente expuesto:

PRIMERO.—Se **desecha** el recurso de revisión a que este toca se refiere.

¹⁵ Tesis jurisprudencial 1a./J. 1/2015 (10a.), registro digital: 2008370, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1194 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de febrero de 2015 a las 9:00 horas.

¹⁶ Acuerdo General Número 9/2015.

SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, **cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior**, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional. (Énfasis agregado)

¹⁷ Tesis aislada 1a. XXXII/2015 (10a.), registro digital: 2008317, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 773 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas.

SEGUNDO.—**Queda firme** la sentencia recurrida.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente).

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 77/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 844.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL RECURRENTE SON INOPERANTES. Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como al Acuerdo General Número 9/2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo tiene un carácter excepcional, esto es, sólo procede si existe alguna cuestión de constitucionalidad y, además, si ésta entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, es decir, cuando: i) se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o, ii) lo decidido en la sentencia recurrida pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio sostenido por este alto tribunal. De ahí que el recurso de revisión en amparo directo es improcedente cuando los agravios formulados por el recurrente sean inoperantes, toda vez que no se fijará un criterio de relevancia para el orden jurídico nacional.

1a./J. 30/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 398/2015. Bronceados de Chihuahua, S.A. 8 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo directo en revisión 3250/2015. General Products, S.A. de C.V. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Amparo directo en revisión 2411/2015. Kamikaze Lab, S.A. de C.V. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Amparo directo en revisión 2549/2015. Jesús Flores Hernández y otros. 3 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Amparo directo en revisión 2737/2015. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Nota: El Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2483.

Tesis de jurisprudencia 30/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión de ocho de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DEL TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 123/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO NOVENO CIRCUITO. 28 DE OCTUBRE DE 2015. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: CARMINA CORTÉS RODRÍGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

Lo anterior con base además, en la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal en sesión pública de once de octubre de dos mil once, derivada de la diversa contradicción de tesis número 259/2009, tal como se desprende de

la tesis aislada de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,³ pues fue formulada por un Juez de Distrito.

¹ "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito." [Décima Época. Registro digital: 2000331. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. I/2012 (10a.), página 9]

² "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

TERCERO.—**Criterios en contradicción.** Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados en conflicto.

I. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 206/2008, 229/2008, 253/2008, 223/2008 y 250/2008. En tales asuntos, se comparten antecedentes similares, pues en todos ellos el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito declinó su competencia en favor de su homólogo de la misma materia y circuito, quien había conocido con antelación del juicio de amparo directo, cuyo cumplimiento era el acto reclamado. Por tanto, en todos los citados asuntos se sostuvieron idénticas consideraciones, de ahí que para efectos de la presente ejecutoria sólo se transcriben las relativas al amparo directo 250/2008, que se falló en último término, es decir, el día once de agosto de dos mil ocho:

"CUARTO.— ... promovió juicio ejecutivo mercantil contra ..., de quien exigió el pago de ... En la demanda de mérito el actor narró los hechos que estimó pertinentes.

"El Juez Octavo de lo Civil de Puebla, a quien por turno correspondió el conocimiento del asunto, ordenó el emplazamiento del demandado, quien al contestar la demanda se opuso a las pretensiones de la parte actora.

"Previos los demás trámites procesales, el indicado Juez dictó sentencia el trece de julio de dos mil siete, cuyos puntos resolutiveos quedaron transcritos en el resultando primero de esta ejecutoria.

"... interpuso recurso de apelación, del que conoció la Tercera Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, y median-

"XIII. ...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

³ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"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."

te sentencia pronunciada el veintinueve de noviembre del año en cita, dentro del toca ***** , confirmó la de primera instancia.

"Inconforme el demandado con esa determinación, promovió juicio de amparo directo, el cual fue tramitado y resuelto por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Sexto Circuito**, que en el toca ***** , el tres de abril de dos mil ocho pronunció sentencia al tenor del siguiente punto decisorio: 'ÚNICO.—Para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria la Justicia de la Unión ampara y protege a ... por su propio derecho, en contra de los actos que reclama de la Tercera Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla y del Juez Octavo de lo Civil de la ciudad del mismo nombre; que hizo consistir de la primera de las autoridades mencionadas en la sentencia dictada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, en el toca de apelación ***** y de la segunda su ejecución.'

"En cumplimiento al mencionado fallo protector, el once de abril del año que transcurre, la Tercera Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, dejó insubsistente la sentencia pronunciada el veintinueve de noviembre de dos mil siete y dictó otra en la que confirmó la de primer grado. Esta resolución constituye el acto reclamado en el presente juicio de garantías.

"QUINTO.—Como se advierte de lo señalado en el considerando anterior, el once de abril del año en curso, la Tercera Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil de este circuito en el toca ***** , dejó insubsistente la sentencia pronunciada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, en el toca de apelación ***** , y en su lugar dictó otra en la que confirmó la de primer grado.

"De lo anterior se obtiene que este órgano jurisdiccional carece de competencia legal para conocer del presente juicio de amparo, ya que el acto reclamado en él se originó con motivo del cumplimiento dado al fallo protector dictado, como ya se indicó, por un Tribunal Colegiado de Circuito diverso, en el entendido de que es a éste a quien corresponde pronunciarse sobre ese particular, en la medida en que la resolución del juicio de amparo primeramente intentado fue de su conocimiento.

"Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia (sic) 1a. XI/97, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página trescientos cuarenta y uno, del Tomo V, marzo de mil novecientos noventa y siete del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena

Época, que dice: 'QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. A QUÉ TRIBUNAL COLEGIADO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO.' (se transcribe)

"En efecto, el criterio jurisprudencial transcrito resulta orientador para establecer que compete la resolución de los diversos juicios de amparo que se promuevan en contra de las sentencias que cumplimentan una ejecutoria de amparo, previamente dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, al órgano jurisdiccional que previno en su conocimiento, debido a que lo más conveniente es que conozca de él, a efecto de privilegiar la prevalencia del principio de seguridad jurídica que opera en favor de los quejosos.

"Lo anterior no se opone al contenido de los Acuerdos Generales 13/2007 y 12/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicados en el orden citado el catorce de mayo de dos mil siete y dieciocho de abril de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, ya que en la especie no se trata de dilucidar una cuestión inherente al turno de asuntos de conformidad con las reglas y sistemas establecidos para tal efecto, sino como se ha señalado, de establecer una cuestión de carácter competencial en relación con el conocimiento de un juicio de garantías uniinstancial vinculado con el cumplimiento de una sentencia de amparo, en cuya emisión participó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, por haber sido competente para pronunciar la ejecutoria de tres de abril de dos mil ocho en que se concedió el amparo solicitado por Joaquín Buenaventura Ortiz Álvarez, quien en ese procedimiento fungió como quejoso contra la sentencia que reclamó en él de la Sala responsable.

"Para corroborar lo hasta aquí sostenido, resulta trascendente destacar que la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, al resolver el conflicto competencial 159/2007, en la ejecutoria pronunciada el veinte de febrero de dos mil ocho, determinó que atendiendo al principio de seguridad jurídica que obra en favor de los quejosos, compete al Tribunal Colegiado de Circuito que hubiere prevenido en el conocimiento de una primera demanda de amparo y, por ende, que pronunció sentencia en el juicio en que se otorgó la protección de la Justicia Federal solicitada, el conocimiento del segundo o ulteriores juicios de garantías promovidos en contra de las resoluciones en que se hubiere dado cumplimiento al fallo protector.

"Siguiendo los lineamientos contenidos en la indicada ejecutoria de veinte de febrero de dos mil ocho, y en el criterio jurisprudencial citado con antelación, resulta claro que la competencia para resolver este amparo directo se surte en favor del Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del juicio en que se otorgó la protección federal al entonces quejoso

contra la ejecutoria de veintinueve de noviembre de dos mil siete, emitida por la Tercera Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla en el recurso de apelación *****, pues en el acto reclamado en esta ocasión se dio cumplimiento al mencionado fallo protector.

"Para así corroborarlo, conviene citar, en lo conducente, las consideraciones expuestas por la mencionada Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 159/2007 con fecha veinte de febrero de esta anualidad, mismas que en lo que interesan dicen lo siguiente: (se transcriben)

"Así las cosas, debe declararse la incompetencia de este órgano jurisdiccional para conocer y resolver este asunto, de conformidad con el contenido de la tesis de jurisprudencia citada al inicio de este considerando y de la ejecutoria antes transcrita, la cual si bien no constituye jurisprudencia en los términos a que se refiere el artículo 192 de la Ley de Amparo, resulta orientadora para este órgano jurisdiccional y sirve de sustento legal a esta determinación, atendiendo para ello, al principio general de que los tribunales inferiores deben adecuar su proceder a los lineamientos dados por los de mayor jerarquía, tal como ocurre en la especie con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se ha citado a lo largo de este fallo.

"Soporta lo anterior la tesis emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen (sic) 139-144, Tercera Parte, página ciento cuarenta y uno, cuyos rubro y texto indican lo siguiente: 'TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA QUE NO HAN INTEGRADO JURISPRUDENCIA. TIENEN FUERZA JURÍDICA PARA NORMAR EL CRITERIO DE TRIBUNALES INFERIORES.—Las tesis sustentadas por la Sala que no constituyen jurisprudencia y por ello no entrañan obligatoriedad, sí, en cambio, bien pueden servir de legal sustentación a las sentencias de tribunales inferiores, al no existir precepto legal alguno que impida a los Jueces que orienten su criterio con los precedentes de esta Suprema Corte, además de que es un principio generalmente reconocido el que los tribunales inferiores adecuen su criterio al de los de mayor jerarquía.'

"Por tanto y ante la legal incompetencia de este Tribunal Colegiado de Circuito para resolver este juicio de amparo directo, en términos del artículo 48 Bis de la Ley de Amparo, se declina la misma en favor del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil de este mismo** circuito, al ser ese órgano jurisdiccional el que previno en el conocimiento del procedimiento uniinstancial en que se otorgó el amparo al entonces quejoso contra la sentencia pronunciada por la Tercera Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, el veintinueve de noviembre de dos mil siete, en el toca de

apelación ***** , debiéndosele remitir por tanto, este asunto por conducto de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil de este circuito, a efecto de que proceda conforme a sus legales atribuciones."

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2009.

"CUARTO.—En el caso particular en estudio, corresponde al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, la competencia legal para conocer y resolver del juicio de amparo promovido por ..., contra el acto reclamado al Juez Segundo de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Judicial de Tabares, con sede en esta ciudad, consistente en el auto de formal prisión de seis de agosto de dos mil ocho, dictado en la causa penal ***** , por el delito de homicidio imprudencial, que estimó previsto y sancionado por el artículo 103, en relación con los diversos 15, párrafo tercero, y 60 del Código Penal del Estado de Guerrero, en agravio de ..., atento a las razones jurídicas que enseguida se expondrán:

"Como bien lo destacó el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, al emitir el auto de diecisiete de diciembre de dos mil ocho, en el expediente del juicio de amparo ***** , del índice de ese órgano jurisdiccional, la competencia constitucional de los Jueces de Distrito, está prevista en el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: (se transcribe)

"De lo anterior se aprecia que el precepto constitucional transcrito, en la parte que interesa, establece que **el amparo contra actos en juicio**, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, **se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse.**

"A su vez, también es adecuado lo que precisó el Juez Segundo de Distrito, en el sentido de que la norma constitucional en comento, se encuentra reglamentada en el artículo 36 de la Ley de Amparo, en los términos siguientes: (se transcribe)

"De la transcripción de este artículo se advierten tres reglas:

"1) Por regla general, la competencia para conocer de un juicio de amparo se determina en función del lugar en que residan las autoridades en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado;

"2) Cuando el acto reclamado se ha comenzado a ejecutar en un distrito y continúe ejecutándose en otro, será competente cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención; y,

"3) Si el acto reclamado no requiere de ejecución material, el Juez de Distrito competente será aquel en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado el acto reclamado.

"En ese orden de ideas, tenemos que, en el caso particular en estudio, el quejoso ..., señaló como acto reclamado, el auto de formal prisión de seis de agosto de dos mil ocho, dictado en su contra en la causa penal ***** , por considerarlo probable responsable en la comisión del delito de homicidio imprudencial, en agravio de ... siendo evidente que ese acto de autoridad sí requiere ejecución material, lo que en específico se traduce en que dicho inculpa-do se encuentra privado de la libertad en el Centro de Readaptación Social de esta ciudad de Acapulco, Guerrero, a disposición del Juez responsable (foja 142 del expediente del juicio de amparo), circunstancia por la cual, el Juez de Distrito legalmente competente para conocer del juicio de amparo, será el del lugar en donde tenga verificativo la ejecución del acto reclamado.

"En ese contexto, tenemos que **los Jueces de Distrito contendientes en el presente conflicto competencial, ejercen jurisdicción territorial en el lugar en que se está ejecutando el acto reclamado (Acapulco, Guerrero)**, como se constata del contenido del artículo cuarto, fracción XXI, párrafo segundo, del Acuerdo General 57/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de agosto de dos mil seis, que a la letra dice: (se transcribe)

"Adicionalmente, debe destacarse que, en efecto, del contenido de los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 36 de la Ley de Amparo, se advierte que no establecen de manera expresa que para fincar la competencia legal a determinado Juez de Distrito, deba tomarse en cuenta también el hecho de que **el acto reclamado haya sido emitido por la autoridad responsable, en cumplimiento y observando los lineamientos precisados en una ejecutoria protectora dictada en un juicio de amparo anterior.**

"Ahora bien, es cierto que el criterio jurídico contenido en la tesis aislada 1a. XI/97 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

publicada en la página 341 del *Semanario Judicial de la Federación* (sic), Tomo V, marzo de 1997, Novena Época, materia común, de rubro: 'QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. A QUÉ TRIBUNAL COLEGIADO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO.', surgió de la interpretación que se hizo del artículo 99, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, que a la letra dicen: (se transcribe)

"En efecto, la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, en principio puntualizó que el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo, establece dos casos de resoluciones impugnables en el recurso de queja, que no admiten expresamente el recurso de revisión, a saber:

"a) Aquellas que durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia la (sic) definitiva; y,

"b) Las que se dicten después de fallado el juicio de amparo en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (debiera agregarse 'o por los Tribunales Colegiados de Circuito') con arreglo a la ley.

"Seguidamente, la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, señaló que el artículo 99 de la Ley de Amparo, en sus párrafos primero y segundo, señala que en los casos de las fracciones I, VI y X del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, y que en los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX, de este último precepto, el recurso de queja se interpondrá por escrito ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión.

"Sin embargo, la Primera Sala del Máximo Tribunal Constitucional del País, indicó que no por ello debe entenderse invariablemente que el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda es el de turno –en los lugares en que existen diversos órganos jurisdiccionales de la misma materia, fuero y función–, y no el que conoció de la revisión, porque cuando se impugna una decisión del juzgador de amparo dictada después de fallado el juicio de amparo en primera instancia, lo más conveniente es que conozca de ella el Tribunal Colegiado que, en su caso, resolvió el recurso de revisión interpuesto contra la resolución que puso fin a dicha instancia, porque, además de ser el competente para ello, es quien se pronunció en determinado sentido respecto del fondo del asunto, por ser lo más prudente y para evitar que sobre un mismo tema, aunque por diferentes etapas procesales y recursos, conozcan dos Tribunales Colegiados.

"Asimismo, indicó que cosa distinta sucede cuando en el recurso de queja se combate un acto dentro del juicio de amparo, que es la otra hipótesis prevista en el artículo en estudio, porque aquí su conocimiento sí corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito en turno, en los casos en que esto es posible, y no debe atenderse al que conoció de la revisión, si es que ésta ya se interpuso, por resultar intrascendente para la resolución del diverso y posterior recurso.

"En ese sentido, se aprecia que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó la interpretación de los artículos 95, fracción VI, y 99, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, que de manera específica regulan el recurso de queja que procede en contra de resoluciones que no admiten expresamente el recurso de revisión, y que sean de aquellas que durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o bien, las resoluciones que se dicten después de fallado el juicio de amparo en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (debiera agregarse 'o por los Tribunales Colegiados de Circuito') con arreglo a la ley.

"Luego, es verdad que en el presente conflicto competencial versa sobre cuál de los órganos jurisdiccionales contendientes es el legalmente competente para conocer y resolver del juicio de amparo promovido por ..., en contra del auto de formal prisión dictado por la autoridad responsable en cumplimiento a la ejecutoria de amparo 906/2008 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, y no en relación a algún recurso de queja previsto por las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, que deba interponerse por escrito ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció o debió conocer de la revisión.

"Sin embargo, no debe perderse de vista que, el criterio jurídico establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. XI/97, resulta aplicable, por analogía, al caso particular en estudio, dada la semejanza existente entre la razón por la que el Tribunal Colegiado que conoció o debió conocer de la revisión, tienen que conocer de los recursos de queja que prevén las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, con los juicios de amparo en lo que el acto que se reclame lo haya dictado la autoridad responsable en cumplimiento a un fallo protector emitido en un juicio de amparo anterior.

"En efecto, el artículo 95 de la Ley de Amparo, en sus fracciones V, VII, VIII y IX, prevé que el recurso de queja es procedente: (V) Contra las resolucio-

nes que dicten los Jueces de Distrito, el tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98; ... (VII) Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario; (VIII) Contra las autoridades responsables, en relación con los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados; y, (IX) Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso.

"En relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puntualizó que cuando se impugna –a través del recurso de queja– una decisión del juzgador de amparo dictada después de fallado el juicio de garantías en primera instancia, lo más conveniente es que conozca de ella el Tribunal Colegiado que, en su caso, resolvió el recurso de revisión interpuesto contra la resolución que puso fin a dicha instancia, porque, además de ser el competente para ello, es quien se pronunció en determinado sentido respecto del fondo del asunto, por ser lo más prudente y para evitar que sobre un mismo tema, aunque por diferentes etapas procesales y recursos, conozcan dos Tribunales Colegiados.

"Situación semejante se actualiza en el caso particular en estudio, pues mediante ejecutoria protectora pronunciada en el anterior juicio de amparo 906/2008 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, se dieron los lineamientos a la autoridad responsable, de que dejara insubsistente el auto de plazo constitucional allí reclamado, y en su lugar emitiera otro en el que, de insistir en el sentido del mismo, subsanara los vicios formales de los que adolecía el auto de formal prisión.

"En efecto, es incuestionable que los Juzgados de Distrito contendientes en el presente asunto, son legalmente competentes por razón

de materia, grado y territorio, para conocer del juicio de amparo que promovió ..., contra el nuevo auto de formal prisión; sin embargo, tomando en cuenta que este acto reclamado fue emitido por la autoridad responsable, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo dictada en el juicio de garantías 906/2008 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, el cual se pronunció sobre un anterior acto reclamado, del que consideró que adolecía de vicios de forma que dejaban en estado de indefensión al quejoso, lo más prudente y para evitar que sobre un mismo tema conozcan dos Juzgados de Distrito, corresponde al Juzgado Segundo de Distrito, la competencia legal para conocer y resolver del presente juicio de amparo.

"Decisión que este Tribunal Colegiado de Circuito, determina con fundamento en la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal, 36, 95, fracciones V, VII, VIII y IX, y 99, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, puesto que, principalmente de las dos últimas disposiciones legales citadas, se colige que la intención del legislador fue aprovechar el **conocimiento previo** que determinado órgano jurisdiccional tuvo al resolver cierto asunto en el que dio lineamientos que debía acatar la autoridad emisora del acto revisado, para de esa forma evitar la diversidad de criterios al momento de resolver sobre cuestiones vinculadas con el mismo tema, en perjuicio de los quejosos, al haber una serie interminable de recursos o juicios de amparo para resolver la cuestión de fondo de los asuntos de donde deriven los actos reclamados.

"Incluso, ello lo destacó el Juez Segundo de Distrito, al precisar que el argumento fundamental que motivó el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sustentó en que se deseaba evitar la diversidad de criterios ante la cantidad de Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito (un total de catorce); por tal motivo, este órgano colegiado estima que tal criterio resulta aplicable al caso particular en estudio, tomando en cuenta que los Juzgados de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en esta ciudad, son un total de cinco, por lo que es dable, de igual forma, que existan diversidad de criterios al momento de resolver determinado asunto, con independencia de que sea un número menor de esos órganos jurisdiccionales a los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

"Por ello, es correcto que el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Guerrero, al declinar la competencia legal para conocer del juicio de garantías, a favor del Juzgado Segundo de Distrito de esta entidad federativa, se haya apoyado en la tesis de jurisprudencia XXII.1o. J/18 del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, consultable en la página 1188 del *Semanario*

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, Novena Época, materia común, de rubro: 'COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, CUANDO EL ACTO RECLAMADO O IMPUGNADO FUE EMITIDO A CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO.', que resultó aplicable por identidad jurídica.

"De ahí que resulte intrascendente la circunstancia de que la demanda de amparo que dio origen al juicio de garantías ***** (del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Guerrero), haya sido recibida en la oficina de correspondencia común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en esta ciudad, el doce de agosto de dos mil ocho, esto es, cuando estaba en vigor el artículo 9 del Acuerdo General 12/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el funcionamiento, supervisión y control de las oficinas de correspondencia común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de abril de dos mil ocho, puesto que la competencia legal del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, para conocer de dicha demanda de garantías, deriva de la interpretación sistemática de los artículos los artículos (sic) 107, fracción VII, de la Constitución Federal, 36, 95, fracciones V, VII, VIII y IX, y 99, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, y no del Acuerdo General 12/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, antes mencionado.

"Resulta ilustrativa, por identidad de razón jurídica, la jurisprudencia VI.2o.C. J/297 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, localizada en la página 2031 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, Novena Época, materia común, que este resolutor comparte, misma que enseguida se transcribe: 'AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO. SU CONOCIMIENTO ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE DICTÓ EL FALLO QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.' (se transcribe)

"En tal virtud, con fundamento en el artículo 52, quinto párrafo, de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado de Circuito, de acuerdo con lo antes expuesto, concluye que el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en esta ciudad, es el legalmente competente para resolver el juicio de amparo promovido por ..., razón por la cual, comuníquese la presente ejecutoria a los juzgados contendientes en este conflicto competencial y remítanse los autos, al órgano jurisdiccional declarado competente, por conducto de la oficina de correspondencia común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en esta ciudad, a fin que realice la compensación correspondiente y se equilibren las cargas de trabajo.

"En el entendido de que, tomando en cuenta la particularidad dada en el caso concreto, referente a que la Juez Octavo de Distrito en el Estado de Guerrero, celebró la audiencia constitucional y posteriormente declinó la competencia legal para conocer del asunto en comento, el Juzgado Segundo de Distrito, una vez que reciba el expediente del juicio de amparo, deberá dictar la sentencia que corresponda conforme a sus atribuciones legales.

"Orienta lo expuesto, en lo conducente, y por las razones jurídicas que la integran, la tesis de jurisprudencia P/J. 9/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 5 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, enero de 2001, Novena Época, materia común, que dice: 'COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE CUYA RESIDENCIA LA ORIGINÓ NIEGA EL ACTO RECLAMADO Y ESTA NEGATIVA NO SE DESVIRTÚA, DICHO JUEZ DEBE DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LO ACTUADO AL JUEZ COMPETENTE.' (se transcribe)

"En atención a las consideraciones jurídicas precisadas con anterioridad, este Tribunal Colegiado de Circuito, abandona el criterio fijado por mayoría de votos, en ejecutoria de diecinueve de febrero de dos mil nueve, al resolver el conflicto competencial 9/2008, suscitado entre los Juzgados Tercero y Sexto de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en esta ciudad, en el sentido de que la naturaleza del conflicto competencial deriva de procedimientos que, por principio correspondería conocer a órganos o tribunales que están facultados para resolver determinado problema jurídico y respecto del cual se declaran legalmente incompetentes precisamente por razón de grado, territorio o materia, y no de situaciones de hecho ajenas al tema concreto jurisdiccional, determinando que ese caso particular que se resolvía, no reunía los requisitos formales para la apertura de un planteamiento concreto de un conflicto competencial, porque se refería a un problema de mero turno o trámite que de ninguna manera daba lugar a un conflicto de esa naturaleza, razón por la que dicho conflicto competencial se estimó improcedente y, por lo mismo, este Tribunal Colegiado de Circuito era legalmente incompetente para conocer y resolver el mismo, ordenando remitir el expediente al Consejo de la Judicatura Federal, específicamente a la Comisión de la Creación de Nuevos órganos de ese órgano administrativo, a fin de que emitiera opinión sobre el punto que suscitó el conflicto entre los Juzgados de Distrito contendientes, para conocer del juicio de amparo."

III. Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver los conflictos competenciales 7/2014, 14/2014 y 3/2015. En los conflictos competenciales 7/2014 y 14/2014, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo criterios homogéneos en el sentido de abordar el estudio de fondo del

conflicto competencial planteado entre dos Jueces de Distrito de la misma materia y territorio, para el efecto de conocer de un acto reclamado que es producto de la ejecución de una sentencia de amparo dictada por uno de ellos. Toda vez que las consideraciones que se sustentan en ambos son idénticas, se procede a transcribir, en lo conducente, la ejecutoria recaída al conflicto competencial 14/2014 que se resolvió el seis de noviembre de dos mil catorce, esto es, con posterioridad al fallo emitido en el conflicto competencial 7/2014:

"SEGUNDO.—Para estar en posibilidad de resolver el presente asunto, en primer lugar, debe determinarse si en el caso existe un conflicto competencial.

"En el caso, se destaca que ..., por conducto de su defensor particular, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra el acto del Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca, Hidalgo, de quien reclamó el auto de formal prisión de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en la causa penal *****, en cumplimiento a una ejecutoria de amparo.

"El Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, a quien correspondió conocer de la demanda, la registró bajo el número *****, y en acuerdo de trece de octubre de dos mil catorce, declaró su legal incompetencia para conocer de la demanda y la declinó a favor del Juez Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, en atención a que **el acto reclamado fue emitido en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia concesoria emitida en el diverso juicio de amparo *****, y sus acumulados *****, y *****, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo.**

"Para sustentar su posición de no conocer del asunto, el Juzgado Federal de mérito aduce que el artículo 37 de la Ley de Amparo establece que es competente para conocer de un juicio de amparo, cuando el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda, por lo que es inconcuso que el órgano jurisdiccional que conoció del amparo anterior es el competente legalmente para conocer del juicio.

"Por su parte, el **Juez Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo**, decidió no aceptar la competencia declinada para conocer del asunto, lo anterior porque consideró que, el Acuerdo General 14/2014, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el cuatro de junio de dos mil catorce, que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los

Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, así como la designación, supervisión y responsabilidades de los servidores públicos que las integran, por lo que respecta a los amparos indirectos suprimió el sistema de turno de asuntos relacionados por conocimiento previo, así como la consulta ante la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal; por ello, el Juzgado de Distrito a quien aleatoriamente se le turne un asunto es el competente para conocer y resolver del juicio de que se trate, aun cuando el acto reclamado se dicte en cumplimiento a una ejecutoria emitida por otro órgano jurisdiccional; en mérito de lo anterior, ordenó la devolución de los autos del juicio de amparo *****, al juzgado declinante.

"Recibidos que fueron los autos por el Juez Primero de Distrito, insistió en declinar su competencia y ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado, reiterando que la resolución reclamada se emitió en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo ***** y sus acumulados ***** y *****, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, lo que determina se surta la competencia legal para conocer de la demanda de amparo, al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, al no tratarse de una cuestión relacionada con el turno indebido de expedientes, imputable a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito, sino de una cuestión de competencia legal.

"En mérito de lo anterior, ordenó la devolución al juzgado declinante del expediente formado con motivo de la demanda de amparo formulada por ...

"Recibidos que fueron los autos por el Juez Primero de Distrito, insistió en declinar su competencia y ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado, reiterando que la resolución reclamada se emitió en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo ***** y sus acumulados ***** y *****, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, lo que determina se surta la competencia legal para conocer de la demanda de amparo al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, al no tratarse de una cuestión relacionada con el turno indebido de expedientes, imputable a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito, sino de una cuestión de competencia legal.

"Precisado lo anterior, este Tribunal Colegiado advierte la existencia de un conflicto competencial en términos de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Amparo vigente, pues ambos órganos jurisdiccionales se niegan a conocer del amparo indirecto promovido por *****, en su calidad de inculpado, contra el acto del Juez Penal de Primera Instancia del

Distrito Judicial de Tizayuca, Hidalgo, consistente en el auto de formal prisión de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en la causa penal ***** , en cumplimiento de un amparo anterior.

"Es así, porque para la integración de una controversia de esta índole, con base en el dispositivo aludido, sólo se exige que un órgano jurisdiccional se declare legalmente incompetente para conocer de una demanda de amparo y otro que no acepte la competencia declinada, comunicando sus respectivas determinaciones al Tribunal Colegiado para su avocamiento y posterior resolución en términos de las resoluciones planteadas.

"Al caso, debe decirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordinariamente había estimado que un conflicto competencial se actualiza en la medida en que los órganos contendientes fijen su postura en razón de su atribución legal para conocer del asunto por razón de materia, grado, vía o territorio; sin embargo, considerando que pudieran existir supuestos en que se requiera un criterio adicional afinador de la competencia por los órganos disputantes, como es la cuestión relativa al turno, puede dar margen a la existencia de un conflicto competencial.

"Ello, se patentiza porque el Poder Judicial de la Federación, presenta un crecimiento ordenado de los órganos jurisdiccionales que ha permitido la existencia de varios Juzgados de Distrito investidos de la misma competencia por grado, materia y territorio, por lo que en estos casos el turno de los asuntos es regulado mediante disposiciones administrativas, como son los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, como forma de distribución de la labor jurisdiccional por los que se ha procurado repartir los expedientes entre los distintos órganos jurisdiccionales que tienen igual circunscripción territorial y materia de competencia, cuya aplicación puede en el ámbito jurisdiccional originar distintos conflictos competenciales, como en el caso.

"Es importante destacar que en la especie, los órganos jurisdiccionales contendientes residen en el mismo circuito y concurren en igualdad de facultades competenciales en razón de grado, materia y territorio, con una misma Oficina de Correspondencia Común que debe atender a (sic) sistema computarizado para turnar los asuntos de manera aleatoria y relacionada.

"En vía de orientación, atendiendo a las razones que la informa, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 181/2008, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página doscientos setenta y cuatro, Tomo XXVIII, diciembre de dos mil ocho, materia común, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto si-

guintes: 'CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR RAZÓN DE TURNO. COMO CUESTIÓN LEGAL, ATAÑEN A LA COMPETENCIA Y SON SUSCEPTIBLES DE RESOLVERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 48 BIS DE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe)

"Así, como ha quedado precisado, para decidir en cuanto a la competencia de los órganos jurisdiccionales que concurren en igualdad de facultades competenciales, en razón de grado, materia y territorio, con una misma Oficina de Correspondencia Común que debe atender a (sic) sistema computarizado para turnar los asuntos de manera aleatoria y relacionada, es menester atender a las disposiciones administrativas emitidas en términos del artículo 81, fracción XXIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Es aplicable por analogía la jurisprudencia 2a./J. 46/2011, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, marzo de dos mil once, materia común, página quinientos ochenta y cinco, que a la letra dice: 'COMPETENCIA POR TURNO. EL ACUERDO GENERAL 48/2008 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SÓLO ES APLICABLE PARA DECIDIR RESPECTO AL TURNO DE ASUNTOS COMPETENCIA DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES RESIDENTES EN EL MISMO CIRCUITO JUDICIAL.' (se transcribe)

"No constituye obstáculo a lo antes razonado, el argumento del Juez Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, en el sentido que en el caso no se trata de una cuestión relacionada con el turno indebido de expedientes, imputable a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito, sino de una cuestión de competencia legal, porque el acto reclamado fue pronunciado en cumplimiento a una ejecutoria de amparo dictada por el Juez Segundo de Distrito en esta entidad federativa, y en términos del artículo 37 de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que conoció del amparo anterior es el competente para conocer de la demanda de amparo.

"Esto, porque como bien lo aseveró el Juez requerido al desahogar la vista establecida en la parte final del segundo párrafo del artículo 48 de la Ley de Amparo vigente, el órgano requirente no fija su postura en razón de su atribución legal para conocer del asunto por razón de materia, grado, o territorio, sino por cuestión de turno, atendiendo al conocimiento previo del asunto, y lo que se aduce en torno al segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, se establece en relación a órganos jurisdiccionales que se encuentren en dos o más distritos judiciales, al prever que cuando el acto reclamado haya sido ejecutado o pueda ser ejecutable en dos o más distritos, será competen-

te para conocer del amparo biinstancial el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda, esto es, a prevención, lo que no acontece en el caso por tratarse de órganos jurisdiccionales residentes en el mismo circuito judicial, en igualdad de facultades competenciales, en razón de grado, materia y territorio.

"TERCERO.—Establecida la existencia del conflicto competencial, debe tenerse en cuenta que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, emitió el Acuerdo General 14/2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil catorce, con vigencia a partir del uno de julio siguiente, que modificó el artículo 9 del diverso Acuerdo General 13/2007, que regula el funcionamiento, supervisión y control de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, que en su considerando quinto establece: (se transcribe)

"Asimismo, en relación con lo anterior, en el capítulo 8 del propio acuerdo, intitulado 'Del turno aleatorio y relacionado de asuntos', en el artículo 21 se dispone: (se transcribe)

"Conforme al Acuerdo General 14/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación se colige, tal como razonó el Juez requerido, se suprimió el sistema de asuntos relacionados, salvo en los casos que, por mandato legal así se establezca; por lo cual, los amparos indirectos deberán turnarse de forma aleatoria sin tomar en cuenta el conocimiento anterior por determinado órgano jurisdiccional y una vez turnado en ese tenor, no podrá ser motivo de consulta ante la Comisión de Creación de Nuevos Órganos.

"Consecuentemente, si el asunto fue turnado de forma aleatoria al Juzgado Primero de Distrito en el Estado, no obstante el acto reclamado se hubiere dictado en cumplimiento a diversa ejecutoria de amparo emitida por el Juez Segundo de Distrito, no es dable tomar en cuenta ese conocimiento anterior para efectos de turno, por lo que dicha circunstancia es ineficaz para establecer que a este último deba corresponder su conocimiento, pues insístase, el sistema de asuntos relacionados en los juicios de amparo directo e indirecto y recursos que ellos deriven ha sido suprimido, salvo en los casos que, por mandato legal así se establezca, por lo que el hecho de que el acto reclamado haya sido emitido en cumplimiento a una ejecutoria de amparo anterior, no condiciona el conocimiento del asunto al Juez que conoció en primer término.

"Todo lo cual, no se contrapone con lo establecido en la fracción II del propio numeral 21, que en relación al turno relacionado establece se turna-

rán al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia, de conformidad con el artículo 189 de la Ley de Amparo, siendo que tal regla se contempla únicamente para el juicio de amparo uniinstancial, sin que sea válido jurídicamente el afirmar que la mismas consideraciones vertidas en relación a dicho apartado rijan también a los Juzgados de Distrito al no advertirse tal intención del propio acuerdo general, y sí por el contrario en su parte considerativa se puntualizó en que debía suprimirse el sistema de asuntos relacionados en los juicios de amparo directos e indirectos y recursos que de ellos derivaran, estableciendo únicamente que el sistema computarizado debía configurarse para que las oficinas de correspondencia **turnaran al mismo Tribunal Colegiado** los amparos que se presentaran por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia concedida para efectos, a fin de favorecer el estudio de fondo sobre los de violaciones al procedimiento y de forma, de conformidad con el artículo 189 de la Ley de Amparo, esto sin aludir al amparo indirecto.

"Importa destacar que conforme a lo dispuesto en el considerando quinto del acuerdo general en consulta, se advierte que el sistema aleatorio se implementó de manera general en la mayoría de los asuntos, a fin de privilegiar su turno inmediato y, con ello, dar celeridad a la impartición de justicia, preservando los derechos fundamentales consagrados en el artículo 17 constitucional, poniendo fin a los conflictos de turno y la consecuente suspensión de los procesos o procedimientos jurisdiccionales, ya que el turno relacionado solamente subsistirá en asuntos previstos legalmente.

"En consecuencia, lo procedente es declarar competente para conocer del juicio de amparo de que se trata instado por ..., al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo."

Sin embargo, el mismo Tribunal Colegiado, al abordar con posterioridad una problemática similar a la ya esbozada, sostuvo lo siguiente, al resolver el conflicto comptencial (sic) 3/2015:

"PRIMERO.—Este Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, es legalmente competente para conocer del presente conflicto competencial, de conformidad con los artículos 48 de la Ley de Amparo, 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Acuerdo General Plenario Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, punto cuarto, fracción II, además del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; **por tratarse de un conflicto competencial suscitado entre dos Jueces de la misma jurisdicción.**

"SEGUNDO.—Debe declararse inexistente el presente conflicto competencial.

"Previo a expresar las razones que corroboran la anterior conclusión, es necesario traer a colación los siguientes antecedentes:

"1. Mediante escrito presentado el nueve de julio de dos mil catorce, el ***** , por conducto de su apoderado, promovió demanda de amparo directo, ante el Tribunal de Arbitraje en el Estado de Hidalgo, recibido en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Vigésimo Noveno Circuito, con residencia en esta ciudad, hasta el veinticinco de septiembre siguiente.

"2. Tocó conocer del asunto a este órgano colegiado, donde quedó registrada como amparo directo ***** , quien mediante proveído de veintiséis de septiembre de dos mil catorce, se declaró legalmente incompetente para conocer de la demanda de amparo, porque el acto reclamado se hizo consistir en el acuerdo de diecisiete de junio de dos mil catorce, dictado por el Tribunal de Arbitraje en el Estado de Hidalgo, dentro del expediente laboral ***** , que dejó insubsistente la resolución del incidente de liquidación y cuantificó los salarios caídos a que fue condenado el Instituto Hidalguense de Educación, determinación que se trataba de un acto emitido después de concluido el juicio, de conformidad con el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, pues consistía en un auto dictado en ejecución del laudo, por lo cual, ordenó remitir los autos al Juzgado de Distrito en turno en el Estado de Hidalgo.

"3. Por razón de turno tocó conocer del asunto al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, quien mediante auto de treinta de septiembre de dos mil catorce, aceptó la competencia declinada y admitió a trámite la demanda quedando registrada como juicio de amparo indirecto ***** , y como la autoridad responsable Tribunal de Arbitraje en el Estado de Hidalgo, en su informe justificado manifestó que en el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo, se tramitaba el juicio de amparo ***** , promovido por ***** , en contra de la resolución de diecisiete de junio de dos mil catorce, solicitó remitiera copias certificadas de la papeleta, escrito de demanda, auto admisorio e informes justificados que obraran en el juicio de amparo promovido por el quejoso, así como la fecha y hora señaladas para la celebración de la audiencia constitucional en el respectivo juicio, lo que pudiera tener relación con el juicio de amparo admitido.

"4. Por acuerdo de seis de octubre de dos mil catorce, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, advirtió que derivado de las constancias remitidas ... promovió juicio de amparo contra actos del Tribunal de Arbitraje en el Estado de Hidalgo, y actuario de su adscripción, que hizo con-

sistir en la resolución del incidente de liquidación de diecisiete de junio del año próximo pasado, dictada en el juicio laboral *****; asimismo, que la presidenta del tribunal responsable, al rendir su informe justificado aceptó la existencia del acto reclamado, aunado al hecho, que la demanda que dio origen al juicio de amparo ***** fue presentada en Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito con sede en Pachuca, Hidalgo, a las veintidós horas con diecisiete minutos del quince de julio de dos mil catorce, motivo por el cual, la demanda que dio origen al expediente ***** era la más reciente al presentarse a las catorce horas con veintisiete minutos del veintinueve de septiembre de dos mil catorce, el Juez solicitante concluyó, que el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo, previno en el conocimiento del negocio; en consecuencia, para satisfacer el principio de economía procesal y evitar se dictaran sentencias contradictorias de asuntos vinculados entre sí, **ordenó remitir a este último**, copia certificada de la papeleta, demanda, auto admisorio e informes justificados, para que proveyera lo conducente en relación al **trámite del incidente de acumulación** respectivo.

"5. El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo, por acuerdo de nueve de octubre de dos mil catorce, en atención a la acumulación planteada, medularmente resolvió que no existía identidad en los juicios de amparo ***** y ***** , toda vez que si bien en ambos casos se reclamó la resolución de diecisiete de junio de dos mil catorce, dictada por el Tribunal de Arbitraje en el Estado, dentro del expediente laboral ***** , lo cierto era que esencialmente en el amparo ***** , se reclamó la inconstitucionalidad de la nueva Ley de Amparo, por lo que no se trataba de los mismos actos reclamados.

"6. Mediante diverso proveído de catorce de octubre del citado año, el Juez Primero de Distrito en (sic) Estado de Hidalgo, ante la negativa de su homólogo, a aceptar la acumulación planteada, con fundamento en el artículo 13, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, y en el Acuerdo General 20/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la atención de solicitudes de concentración de expedientes en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, solicitó a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, autorizara la concentración de los juicios de amparo ***** , del índice del Juzgado Tercero y ***** , del índice del Juzgado Primero de Distrito, ambos en el Estado de Hidalgo, determinando qué órgano debía conocer de los mismos; para lo cual, ordenó remitir copia certificada de las constancias necesarias y suspendiendo el procedimiento en el juicio de su índice, dejando sin efectos la fecha señalada para la celebración de la audiencia constitucional, finalmente, comunicó tal circunstancia al Juez Tercero de Distrito en Estado de Hidalgo, para el mismo efecto.

"7. En auto de veintisiete de noviembre del año próximo pasado, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, tuvo al secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, informando que se declaraba improcedente la solicitud de concentración de juicios solicitada; por lo cual, ordenó levantar la suspensión del procedimiento y señaló hora y fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

"8. En audiencia constitucional celebrada en el juicio de amparo ***** , el cuatro de marzo de dos mil quince, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, **se declaró legalmente incompetente para conocer del asunto, por lo que declinó a favor del Juez Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo**, por los motivos siguientes:

"• Si el artículo 37 de la Ley de Amparo, establece que es competente para conocer de un juicio de garantías (sic) el Juez de Distrito, cuando el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda, **es inconcuso que el órgano jurisdiccional que conoció del amparo anterior** es el competente legalmente para conocer del presente juicio (sic).

"• **La resolución reclamada por** ... en su carácter de apoderado del Instituto Hidalguense de Educación, fue dictada por el Tribunal de Arbitraje en el Estado de Hidalgo, en el juicio laboral 19/2003, **en cumplimiento a la ejecutoria dictada en los juicios de amparo ***** y ***** , del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo, motivo por el cual, le corresponde a este último resolver el juicio de amparo en que se actúa.**

"• Se justifica, porque la resolución dictada en dichos juicios de amparo, del índice del Juzgado Federal aludido, fue para el efecto, entre otros, de que el Tribunal de Arbitraje en el Estado de Hidalgo, dejara insubsistente la resolución del incidente de liquidación de laudo, emitida el seis de noviembre de dos mil trece, dentro del juicio laboral ***** y dictara otra con libertad de jurisdicción, en la que se asentara de manera expresa el nombre y apellidos de los integrantes del Tribunal de Arbitraje en el Estado de Hidalgo, así como el secretario que autoriza y da fe de dicha resolución o de los demás funcionarios que intervinieran, así como sus rúbricas.

"• Lo anterior, con base en el artículo 37, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con el criterio sustentado en la tesis XXI.2o.PA.42 K, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*

y su *Gaceta*, Tomo XXX, julio dos mil nueve, página 1870, Novena Época, materia común, de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ACTO EMITIDO EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCIÓ Y RESOLVIÓ CON ANTERIORIDAD, SIN QUE OBSTE QUE LA DEMANDA SE RECIBIERA EN LA OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN DURANTE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 9 REFORMADO POR EL ACUERDO GENERAL 12/2008, QUE MODIFICA EL DIVERSO 13/2007, AMBOS DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.'; considerando también aplicable por analogía, la jurisprudencia VI.2o.C. J/297, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de dos mil ocho, página 2031, Novena Época, materia común, de rubro: 'AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO. SU CONOCIMIENTO ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE DICTÓ EL FALLO QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.'

"• Sin que fuera obstáculo para ello, lo que establecía el artículo 18 del Acuerdo General 13/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el que alude al sistema computarizado de turno de forma aleatoria, ya que sobre dicho sistema debe prevalecer, el principio de seguridad jurídica en favor de la parte quejosa.

"• Es indudable que en la especie se actualiza lo dispuesto por el citado artículo 37 de la ley de la materia, lo que trae como consecuencia que el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo, debe resolver el presente asunto, para evitar resoluciones contradictorias.

9. El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo, por resolución de nueve de marzo del año en curso, **no aceptó la competencia planteada** por los motivos que se resumen a continuación:

"• Este órgano jurisdiccional no comparte el criterio del Juez Primero de Distrito en el Estado, porque no se está en la hipótesis de que el acto reclamado se haya empezado a ejecutar en un 'distrito' y continúe ejecutándose en otro, como lo prevé el artículo 37 de la Ley de Amparo; por lo que, no se acepta la competencia declinada, al considerar que no se actualiza ninguno de los supuestos del citado precepto.

"• El artículo 37 de la Ley de Amparo, fija la competencia atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, por lo que, se debe analizar si se trata de un acto meramente declarativo o bien, si tiene ejecución material.

"• No por el hecho de que este juzgado se haya pronunciado con antelación en los juicios de amparo *** y ***** , conlleva a establecer que este órgano jurisdiccional sea competente para conocer del asunto, porque conforme al artículo 37 de la ley de la materia, es competente el Juez ante quien se presenta la demanda, al tener ejecución material y no aquel que haya conocido previamente de un juicio relacionado.**

"• De la propia exposición de motivos de la nueva Ley de Amparo, se aprecia que el legislador a efecto de dar cumplimiento estricto al artículo 17 constitucional, es decir una justicia pronta y expedita, consideró pertinente que la competencia como regla general sea a favor del Juez ante quien se presente la demanda de amparo, pues de la propia redacción del invocado numeral 37 de la Ley de Amparo, se aprecia que únicamente un Juez podrá decretar su incompetencia por razón de territorio cuando el acto reclamado, única y exclusivamente tenga ejecución en otro distrito, pues si pudiera tener ejecución en dos o más distritos o no tuviera ejecución, será competente el Juez ante quien se presente la demanda, es decir, el que previno en el conocimiento. Circunstancia que en vedad (sic), en la especie no acontece.

"• Se ve reflejado en las reglas que ha emitido el propio Consejo de la Judicatura Federal, ya que en el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las reglas generales para el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común en toda la República Mexicana, eliminó el sistema de asuntos relacionados a efecto de favorecer su turno inmediato y, con ello, cumplir el postulado del artículo 17 constitucional, esto es, una justicia pronta y expedita.

"• Esto es así, si se considera que el acuerdo general mencionado, en su artículo 21, establece que la manera en que las Oficinas de Correspondencia Común deberán turnar los asuntos, tratándose de amparos indirectos, será en forma aleatoria y en el caso de amparos directos será de manera relacionada.

"• Para la forma aleatoria, como regla general, no se debe tomar en cuenta el conocimiento anterior que haya tenido un órgano jurisdiccional; por lo que una vez turnado de manera aleatoria un asunto, no podrá ser motivo de consulta ante la Comisión de Creación de Nuevos Órganos.

"• La excepción a la regla citada es que, tratándose de amparo indirecto el turno se hará de forma relacionada cuando se trate de amparo adhesivo, lo cual es lógico y entendible porque este tipo de amparo necesariamente lo debe

resolver quien conoce del juicio principal, por guardar estrecha relación entre sí y con la finalidad de evitar resoluciones contradictorias e incluso salvaguardar la garantía de seguridad jurídica de las partes interesadas en dichos juicios.

"• Si bien es cierto que el acto que se reclama en la demanda de derechos que se promueve fue emitida en cumplimiento a una ejecutoria emitida por este Juzgado Tercero de Distrito; dicha circunstancia ya no es motivo determinante para que éste necesariamente deba conocer de ella y resolver el juicio de amparo derivado de la misma, toda vez que de acuerdo a la normatividad actual contenida en el artículo 21, punto I (forma aleatoria) del Acuerdo General 14/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, así como la designación, supervisión y responsabilidades de los servidores públicos que las integran, el turno y conocimientos de asuntos relacionados, tratándose de amparo indirecto, como en el caso, dicha obligación desapareció.

"• Además no debe perderse de vista que si la intención de la regulación contenida en el citado acuerdo general hubiera sido que cuando se trate de demandas de amparo en que el acto reclamado sea emitido en estricto cumplimiento a una ejecutoria dictada por uno órgano jurisdiccional, este último deba conocer de la misma; así se hubiera precisado; sin embargo, contrario a ello a efecto de no dejar duda o motivo para interpretación, se precisó claramente el turno de asuntos en forma aleatoria y como caso de excepción los que debían ser en forma relacionada, entre los que no se ubica el caso que nos ocupa.

"10. Recibidos los autos por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, el once de marzo de dos mil quince, planteó el conflicto competencial que nos ocupa.

"Precisado lo anterior debe indicarse como primer punto que, contrario a lo afirmado por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, el conflicto para conocer de la demanda de amparo presentada por el *****; por conducto de su apoderado, deriva de una cuestión del turno de asuntos y no de una competencia legal.

"En efecto, el citado juzgador no fija su postura de incompetencia en razón de su atribución legal para conocer del asunto por razón de materia, grado, o territorio, sino por **cuestión de turno, atendiendo al conocimiento pre-**

vio de los asuntos que tuvo el Juzgado Tercero de Distrito con sede en esta entidad.

"Se sostiene de esa manera ya que la competencia en razón de la **materia** se instaura, en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio o por razón de la naturaleza de la causa, es decir, de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso, de modo que es la que se atribuye de acuerdo con las diferentes ramas del derecho sustantivo, pues debido a la creciente necesidad de especialización por parte del juzgador, la tarea judicial se reparte con base en este criterio.

"Por lo que respecta a la competencia por razón de **territorio** ésta se conceptualiza como el ámbito espacial, dentro del cual el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional, al que se le ha denominado de diversas maneras, ya sea como circuitos, distritos o partidos judiciales.

"Y finalmente, por lo que se refiere a la cuestión de competencia en razón de **grado**, ésta atiende a cada cognición del litigio por un juzgador, siendo las leyes procesales las que establecen la posibilidad de que la primera decisión sobre el conflicto sea sometida a una revisión por parte de un órgano de mayor jerarquía, con el fin de que determine si dicha decisión fue dictada con apego o no a derecho y saber si debe o no convalidarse.

"Así, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, no declina su competencia en razón de que la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio no se encuentra comprendida dentro de su ámbito competencial, tampoco sostiene que el lugar donde se ejecutó el acto reclamado se encuentre fuera del ámbito espacial donde ejerce su jurisdicción, ni precisa que atendiendo a su posición jerárquica no le corresponde conocer del asunto en primera instancia. De ahí que se afirme que no se declina competencia en razón de materia, territorio o grado, subsistiendo únicamente una cuestión de turno, la cual constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en un prorrateo de los expedientes entre varios tribunales que tienen igual circunscripción territorial de competencia, o tienen esta misma por razón de la materia, o del grado.

"Así, la hipótesis referida en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo –la cual es invocada por el Juez declinante–, alude a las reglas generales de competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio biinstancial, pero tratándose de órganos jurisdiccionales que teniendo la misma competencia por razón de materia y grado difieren en la competen-

cia territorial; de ahí que si el acto reclamado haya sido ejecutado o pueda ser ejecutable en dos o más lugares, será competente para conocer de la demanda el Juez de Distrito ante el que se presentó, esto es, a prevención.

"Regla que evidentemente no es aplicable para juzgados de distritos que comparten la misma competencia por razón de territorio, grado y materia –como ocurre en la especie–, pues en tal caso éstos serán competentes de manera indistinta para conocer de la demanda de amparo en la que se reclame un acto que se ejecute o pueda ejecutarse dentro de la circunscripción territorial en la cual ejercen su jurisdicción.

"Además, la Ley de Amparo, no establece una regla específica en la que se establezca que tratándose de actos dictados en cumplimiento de una ejecutoria de amparo indirecto, será competente para conocer del nuevo amparo el Juez de Distrito que emitió la ejecutoria anterior.

"En esa tesitura es dable concluir que la controversia para conocer de la demanda aludida únicamente constituye una cuestión del turno de asuntos, dado que los órganos jurisdiccionales contendientes, tienen la misma competencia por razón de grado, territorio y materia, estos es, ambos son Juzgados de Distrito sin especialización y ejercen su jurisdicción en todo el territorio del Estado de Hidalgo.

"En esa tesitura debe indicarse que la competencia por razón del turno es un criterio afinador de asignación de competencia que tiene que ver con la distribución del trabajo entre los diversos tribunales. Criterio que no es ajeno al Poder Judicial de la Federación, ya que éste ha presentado un crecimiento ordenado de los órganos jurisdiccionales, que ha permitido la existencia de varios tribunales investidos de la misma competencia por grado, materia y territorio, por lo que en estos casos el turno de los asuntos ha debido ser regulado mediante disposiciones administrativas, procurándose repartir equitativamente los expedientes entre los distintos tribunales que tienen igual circunscripción territorial y materia de competencia.

"En esta línea argumentativa, debe tenerse presente que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 81, fracción XXIV, dotó al Consejo de la Judicatura Federal de la facultad de dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos que no tengan competencia especial o que deban conocer de la misma materia.

"Facultad que fue ejercida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, al emitir el doce de noviembre de dos mil catorce, el acuerdo general que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, y el cual según su transitorio tercero, fracción XIX, abrogó el diverso Acuerdo General 14/2014.

"El **acuerdo general que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales**, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero de dos mil quince, y entró en vigor al día siguiente de tal publicación, y en la parte que a este estudio interesa, establece lo siguiente (se transcribe):

"De la anterior transcripción se advierte que las controversias generadas con motivo de la aplicación de las normas administrativas que regulan el turno de asuntos relacionados en materia de amparo, deberán ser resueltas de plano y en breve tiempo mediante consulta realizada ante la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, sin suspender trámite ni generar conflicto por razón de turno.

"En ese orden, es claro que las controversias que se suscitan entre los Juzgados de Distrito con motivo de la aplicación de las normas que regulan el turno de los asuntos no constituyen en sí mismas un conflicto de competencia legal que deba ser resuelto por este órgano colegiado, sino que es una cuestión de turno la cual debe ser dirimida por el órgano que para tal efecto dispone el mencionado acuerdo.

"Así, para estimar que existe un conflicto de competencia legal entre Juzgados de Distrito, que deba ser resuelto por este órgano colegiado, es menester que los referidos juzgadores se nieguen a conocer de un asunto en materia de amparo, al considerar que carecen de competencia para ello, por razón de grado, de territorio o de materia; y no por una cuestión de turno, la cual como se precisó, constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en un prorrateo de los expedientes entre varios juzgados que tienen igual competencia en razón de territorio, materia y grado.

"Apoya a esta conclusión la jurisprudencia 2a./J. 115/2011, emitida durante la Novena Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de dos mil once, página 394, de rubro y texto siguientes: 'CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE CUANDO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS.' (se transcribe)

"Asimismo, es aplicable la tesis 1a. CXXV/2011, sustentada durante la Novena Época, por la Primera Sala del Más Alto Tribunal en el País, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de dos mil once, página 287, de rubro y texto siguientes: 'CONFLICTO COMPETENCIAL. EL TURNO NO ES MATERIA DE.' (se transcribe)

"Por tanto, al no existir un conflicto competencial, devuélvase los autos al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, para que continúe con el conocimiento del juicio de amparo promovido por el Instituto Hidalguense de Educación, por conducto de su apoderado.

"Robustece la anterior conclusión, el hecho que de aceptarse que las cuestiones de turno son materia de los conflictos competenciales a que se refiere el artículo 48 de la Ley de Amparo, implicaría que este Tribunal Colegiado tendría que resolver cuestiones inherentes a la interpretación y aplicación del acuerdo general que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, como en el presente caso sería determinar si la circunstancia de que un Juez de Distrito haya conocido o esté conociendo de un asunto que tiene relación –a juicio de uno de los Jueces contendientes–, se adecua a alguno de los supuestos establecidos en el artículo 44 del citado acuerdo general; **siendo que la naturaleza del conflicto competencial es la de resolver cuestiones que surjan de la interpretación o aplicación de la ley.**

"Incluso cabe precisar que el Juez declinante **realizó la consulta respectiva**, en términos del artículo 44 del acuerdo general aludido –porción normativa que es de contenido similar al artículo 21 del abrogado Acuerdo General 14/2014–, la cual le fue negada por el secretario ejecutivo de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, como precisado quedó en líneas anteriores.

"Sólo resta indicar que una nueva reflexión sobre el tema y en atención a las razones expuestas en la presente ejecutoria, este órgano colegiado se aparta del criterio que sostuvo en asuntos anteriores y análogos al que aquí se presenta, en el cual se concluía que sí existía el conflicto competencial planteado."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** En primer lugar, debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es factible que esta Sala emita un pronunciamiento en cuanto al fondo de la presente denuncia.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apoya en el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver, por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la contradicción de tesis 36/2007-PL, en cuanto a que, del artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.

Es de precisar que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República, como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas.

De lo anterior se sigue, que la actual integración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

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

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

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

Sirven de apoyo a lo expuesto, la tesis de jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, cuyos rubros y textos son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

⁴ Tesis P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigo- rista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, general- mente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurí- dicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstacu- lizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es con- gruento con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

⁵ Tesis P. XLVII/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXX, julio de 2009, página 67, de texto: "El tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en

De igual modo, con base en dicho criterio, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las siguientes jurisprudencias:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."⁶

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

⁶ Tesis 1a./J. 23/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, de texto:

"El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, **que es generar seguridad jurídica**. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁷

Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que en el caso concreto se actualiza la contradicción de tesis denunciada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2009 y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2015.

En efecto, ambos Tribunales Colegiados se enfrentan a una misma situación jurídica y le dan una solución diversa, que consiste en determinar si deben abordar con el carácter de conflicto competencial la negativa de dos Jueces de Distrito a conocer de un juicio de amparo indirecto, y dichos Jueces comparten la misma competencia en razón de territorio y materia para conocer del mismo, con la particularidad de que el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de amparo dictada previamente por uno de ellos.

En este sentido, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2009, consideró que la problemática planteada sí reviste el carácter de un conflicto competencial, en cambio, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2015, estimó que ello no es así, porque se trata de una cuestión de turno que debe dirimirse por el Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, la contradicción de tesis no se actualiza entre los citados Tribunales Colegiados y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del

⁷ Tesis 1a./J. 22/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de texto:

"Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Sexto Circuito, porque este último no resolvió un conflicto competencial entre dos Jueces de Distrito, sino que se pronunció, motu proprio, en un juicio de amparo directo sobre la necesidad de declinar su competencia en favor de otro Tribunal Colegiado de Circuito, quien se pronunció previamente sobre la litis que dio origen al juicio constitucional sometido a su potestad.

Finalmente, tampoco entran en contradicción los criterios jurídicos sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver los conflictos competenciales 7/2014 y 14/2014, en los cuales dicho tribunal abordó de fondo la litis planteada y consideró que sí se planteaba un verdadero conflicto competencial cuando dos Jueces de Distrito se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto, en el cual el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de garantías emitida previamente por uno de tales juzgadores federales, pues con posterioridad, al emitir la resolución del conflicto competencial 3/2015, se apartó expresamente del criterio que consistía en considerar que, en esos casos, se actualiza un conflicto competencial.

Por tanto, a juicio de esta Primera Sala sí se actualiza la contradicción de tesis denunciada, la cual consiste en **determinar si se actualiza o no un verdadero conflicto competencial cuando dos Jueces de Distrito, que son igualmente competentes por razón de territorio, materia y grado, se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto, en el cual el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de garantías emitida previamente por uno de tales juzgadores federales.**

No es obstáculo para tener por actualizada la contradicción de tesis el hecho de que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2009, resolvió invocando el artículo 36 de la anterior Ley de Amparo y que el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2015, hubiere invocado el contenido del artículo 37 de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que entre dichos numerales no existe una diferencia sustancial que impida resolver la contradicción, como se demuestra con el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo en vigor
"Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito	"Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba

<p>para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.</p>	<p>tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.</p>
<p>"Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.</p>	<p>"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.</p>
<p>"Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material."</p>	<p>"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."</p>

Por tanto, si las reglas que fijan la competencia de los Jueces de Distrito en materia de amparo indirecto son similares entre el sistema abrogado y el vigente, entonces no existe impedimento para tener por integrada la contradicción de criterios. Sirve de apoyo a lo anterior, aplicada a contrario sensu, la tesis aislada de esta Primera Sala, que lleva por rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS QUE CONSTITUYEN SU MATERIA SE FUNDAN, UNO EN UNA NORMA VIGENTE Y EL OTRO EN UNA DEROGADA, CUYO CONTENIDO NO COINCIDE."⁸

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Como ya quedó referido con anterioridad, la problemática a resolver consiste en determinar si se actualiza o no un verdadero conflicto competencial cuando dos Jueces de Distrito, que **son igualmente competentes por razón de territorio, materia y grado**, se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto, en el cual el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de garantías emitida previamente por uno de tales juzgadores federales. Por tal motivo, es menester dilucidar, en primer lugar, cuál es el fundamento constitucional y legal para plantear un conflicto competencial entre Jueces de Distrito.

⁸ "Es inexistente la contradicción de tesis cuando los criterios que constituyan su materia se apoyan, uno en una disposición vigente y el otro en una derogada, cuyo contenido no coincide, ya que su resolución no tendría fin jurídico o práctico alguno." (Novena Época. Registro digital: 182219. Primera Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, febrero de 2004, materia común, tesis 1a. V/2004, página 85)

El artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Ahora bien, en términos de los artículos 48 de la Ley de Amparo en vigor y 52 de la Ley de Amparo abrogada y 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para resolver los conflictos competenciales que se susciten entre dos Juzgados de Distrito; de ahí que la doctrina que este Alto Tribunal ha desarrollado en la materia no se refiere a este tipo de problemáticas, sino más bien a las reglas de solución de los conflictos competenciales suscitados entre Tribunales Colegiados de Circuito.

Por tal motivo, resulta conveniente conocer esta evolución, así como el criterio más reciente que han sostenido las dos Salas de este Alto Tribunal, el cual se considera ampliamente aplicable a los conflictos que bajo esas mismas condiciones se sostengan entre dos Jueces de Distrito en materia de amparo, no sólo por la identidad de problemáticas, sino por la necesidad de crear un marco jurídico homogéneo en los dos órdenes de conflictos competenciales.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia, durante la Novena Época, se ha pronunciado en diversos sentidos sobre una problemática muy similar a la ahora denunciada, que se actualiza cuando dos Tribunales Colegiados, que son igualmente competentes por razón de territorio, materia y grado, se niegan a conocer de un recurso de revisión, pero se aduce que uno de ellos conoció previamente de la litis constitucional que da origen al citado recurso.

Con motivo de la tesis jurisprudencial 1a./J. 8/2000, esta Primera Sala sostuvo que para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y pueda ser dirimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 106 constitucional, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes **se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, por razón de grado, territorio o materia**, al conocer de un asunto y no a situaciones ajenas a lo que ella misma denominó "el tema jurisdiccional", **como lo serían cuestiones de mero trámite o turno**, en cuyo caso no puede sustanciarse válidamente la relación jurídica procesal del conflicto, toda vez que la competencia se surte en cualesquiera de los Tribunales Colegiados de la materia respectiva, correspondientes al mismo circuito. Dicha jurisprudencia es identificable bajo el rubro: "COMPETENCIA ENTRE TRI-

BUNALES COLEGIADOS DE LA MISMA MATERIA Y CIRCUITO, EL TURNO NO ES MATERIA DE.⁹

En este mismo sentido se pronunció la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia que se identifica con el rubro: "CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS RELACIONADOS SEGÚN EL ACUERDO GENERAL 23/2002 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO GENERAN POR SÍ MISMAS UN CONFLICTO DE COMPETENCIA LEGAL."¹⁰

Con posterioridad, esta Primera Sala cambió su criterio, y consideró que era factible que se actualizaran los denominados "conflictos de turno", "por conocimiento previo", también llamados "de asuntos relacionados", los cuales se suscitan cuando en una misma circunscripción territorial un Tribu-

⁹ "Para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y pueda ser dirimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 106 constitucional, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, por razón de grado, territorio o materia, al conocer de un asunto y no a simples situaciones de hecho, ajenas al tema jurisdiccional, como lo serían cuestiones de mero trámite o turno, en cuyo caso no puede sustanciarse válidamente la relación jurídica procesal del conflicto, toda vez que la competencia se surte en cualesquiera de los Tribunales Colegiados de la materia respectiva, correspondientes al mismo circuito." (Novena Época. Registro digital: 191460. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, tesis 1a./J. 8/2000, página 173)

¹⁰ Novena Época. Registro digital: 186627. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, materia común, tesis 2a./J. 66/2002, página 181, tesis cuyo contenido es el siguiente: "Del examen integral de los artículos 106 de la Constitución General de la República, 48 bis, segundo párrafo, de la Ley de Amparo y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de lo previsto en el Acuerdo General 23/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación y abroga el diverso Acuerdo General 50/2001 del propio órgano colegiado (publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo del dos mil dos), **se desprende que las controversias que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito con motivo de la aplicación de las normas que regulan el turno de los 'asuntos relacionados', no constituyen en sí mismas un conflicto de competencia legal que deba ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues para que tal supuesto se actualice, es necesario que dichos órganos colegiados se nieguen a conocer de un asunto por estimar que no tienen jurisdicción para ello por razón de grado, de territorio o de materia**, cuestión tal que se corrobora, si se toma en consideración que el referido Acuerdo General 23/2002, se refiere a dichas controversias como 'conflictos de turno' y establece que los mismos serán resueltos por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal. Lo anterior no implica que la existencia de un problema de turno, invariablemente excluye la de un verdadero conflicto de competencia legal, pues cabe la posibilidad de que ambas controversias coexistan, tal como acontece en aquellos casos en que el asunto materia del conflicto se encuentra relacionado con otro que es o fue del conocimiento de un Tribunal Colegiado que ejerce su jurisdicción en un circuito diverso de aquel en el que la ejerce el

nal Colegiado de Circuito: 1) se niega a conocer de un asunto en el que el acto reclamado lo constituye una resolución o actuación dictada o ejecutada en el curso de un procedimiento penal, civil, laboral o contencioso-administrativo, en cualquiera de sus estados procesales; 2) aduce que guarda relación con un diverso asunto vinculado con la misma causa o procedimiento, del que con anterioridad ya correspondió su conocimiento a un tribunal diferente con jurisdicción en un mismo territorio; y 3) este último se niega a conocer del asunto. Ahora bien, para solucionar dichos conflictos debe estarse al criterio de prevención-asignación, esto es, fincando la competencia al tribunal que se turnó el asunto de mayor antigüedad, con independencia de: 1) la determinación que dicte en su admisión, desechamiento, prevención e incluso en su resolución de fondo; 2) su tipo (queja, revisión, amparo directo); y 3) el estadio procesal de la causa o procedimiento de origen.

Dicho criterio trajo consigo la emisión de la jurisprudencia de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL EN ASUNTOS RELACIONADOS EN MATERIA DE AMPARO ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE LA MISMA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL. DEBE RESOLVERSE CON BASE EN EL CRITERIO PREVENCIÓN-ASIGNACIÓN."¹¹ En un sentido muy similar se pronunció también la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al emitir la jurisprudencia que lleva por rubro: "COMPETENCIA POR TURNO. SE ACTUALIZAN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL INCISO B) DEL ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO GENERAL 48/2008 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, CUANDO DOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES CONOCEN DE ASUNTOS CON HECHOS O ANTECEDENTES COMUNES."¹²

Tribunal Colegiado declinante; y, ante tal evento, es conveniente que este Alto Tribunal, resuelva conjuntamente ambas cuestiones, en atención al principio de justicia pronta consagrado en el artículo 17 constitucional."

¹¹ Novena Época. Registro digital: 164362. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, julio de 2010, materia común, tesis 1a./J. 52/2010, página 110, cuyo texto es del siguiente tenor: "Los conflictos de turno por conocimiento previo denominados 'de asuntos relacionados', se suscitan cuando en una misma circunscripción territorial un Tribunal Colegiado de Circuito: 1) se niega a conocer de un asunto en el que el acto reclamado lo constituye una resolución o actuación dictada o ejecutada en el curso de un procedimiento penal, civil, laboral o contencioso-administrativo, en cualquiera de sus estados procesales; 2) aduce que guarda relación con un diverso asunto vinculado con la misma causa o procedimiento, del que con anterioridad ya correspondió su conocimiento a un tribunal diferente con jurisdicción en un mismo territorio; y 3) este último se niega a conocer del asunto. Ahora bien, para solucionar dichos conflictos debe estarse al criterio de prevención-asignación, esto es, fincando la competencia al tribunal que se turnó el asunto de mayor antigüedad, con independencia de: 1) la determinación que dicte en su admisión, desechamiento, prevención e incluso en su resolución de fondo; 2) su tipo (queja, revisión, amparo directo); y 3) el estadio procesal de la causa o procedimiento de origen."

¹² Novena Época. Registro digital: 163394. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, materia común, tesis 2a./J. 194/2010,

De la jurisprudencia de esta Primera Sala puede advertirse que la problemática planteada en la presente contradicción de tesis es la relativa al turno de los asuntos entre los Juzgados de Distrito, que se actualiza cuando uno de ellos tuvo conocimiento previo de uno relacionado. De este modo, es factible sostener que dichas controversias se suscitan **cuando en una misma circunscripción territorial**, un Juzgado de Distrito: 1) se niega a conocer de un asunto en el que el acto reclamado lo constituye una resolución o actuación dictada o *ejecutada en el curso de un procedimiento penal, civil, laboral o contencioso-administrativo, en cualquiera de sus estados procesales*; 2) *aduce que guarda relación con un diverso asunto vinculado con la misma causa o procedimiento, del que con anterioridad ya correspondió su conocimiento a un juzgador diferente con jurisdicción en un mismo territorio*; y, 3) este último se niega a conocer del asunto.

Por su parte, la Segunda Sala de esta Suprema Corte emitió criterio en el sentido de que, de acuerdo con la normatividad administrativa aplicable para resolver este tipo de contiendas, no existe excepción alguna en cuanto al tipo de conocimiento previo para el retorno de los asuntos. Dicho criterio se contenía en la jurisprudencia de rubro: "COMPETENCIA POR TURNO. EL INCISO B) DEL ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO GENERAL 48/2008 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE REGULA LA ASIGNACIÓN DE ASUNTOS MEDIANTE EL SISTEMA DE RELACIÓN, NO CONTIENE EXCEPCIÓN ALGUNA EN CUANTO AL TIPO DE CONOCIMIENTO PREVIO PARA EL RETORNO DE LOS ASUNTOS."¹³

página 233, cuyo texto es el siguiente: "El Acuerdo General 48/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se modifica el artículo 9 del diverso Acuerdo General 13/2007, que regula el funcionamiento, supervisión y control de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, y se instaura nuevamente el turno de asuntos mediante el sistema de relación, establece que, previo a la asignación aleatoria del asunto, los jefes de las Oficinas de Correspondencia Común verificarán si debe remitirse a un órgano jurisdiccional determinado, por encontrarse, entre otros, en el supuesto del inciso b) de dicho artículo, esto es, cuando se trate de cualquier recurso relacionado con un juicio de amparo del conocimiento de algún Tribunal Colegiado de Circuito, en cualquier vía. Ahora bien, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver un asunto, conoce previamente de hechos o antecedentes iguales a los de otro, tal conocimiento debe aprovecharse para determinar la competencia a efecto de conocer del asunto posterior derivado de aquéllos y evitar posibles sentencias contradictorias, sin que sea óbice que el supuesto del aludido inciso b) únicamente se refiera a cualquier recurso relacionado con un juicio de amparo del conocimiento de algún Tribunal Colegiado de Circuito, en cualquier vía, y que en el supuesto indicado no se trate de un recurso de revisión, queja o reclamación, sino de un asunto jurisdiccional nuevo, pues dicho inciso debe interpretarse en un sentido amplio, es decir, por mayoría de razón, por lo que si procede el turno del asunto por conocimiento previo de un recurso, con mayor razón por conocimiento previo de hechos o antecedentes comunes, pues así se evita el dictado de sentencias contradictorias."

¹³ Novena Época. Registro digital: 163865. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, materia común, tesis 2a./J. 129/2010,

Finalmente, ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonaron el criterio consistente en que los conflictos de turno constituyen verdaderos conflictos competenciales. Para demostrar lo anterior, basta con reproducir las tesis aislada y jurisprudencia que emitieron al respecto, y que constituye el criterio en vigor:

"CONFLICTO COMPETENCIAL. EL TURNO NO ES MATERIA DE.—Para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y pueda ser dirimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 106 constitucional, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes para conocer de un asunto, se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, es decir, que se trate de una cuestión de grado, territorio o materia para conocer de un asunto y no de cuestiones de mero trámite o turno, en virtud de que éste constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en un prorrateo de los expedientes entre varios tribunales que tienen igual circunscripción territorial de competencia, o tienen esta misma por razón de la materia o del grado; y en consecuencia, no puede ser considerado como un criterio que sustancie válidamente la relación jurídica procesal del conflicto, toda vez que la competencia se surte en cualesquiera de los Tribunales Colegiados de las mismas materia y circuito."¹⁴

página 189, cuyo texto es el siguiente: "El Acuerdo General 48/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el artículo 9 del diverso Acuerdo General 13/2007, regula el funcionamiento, supervisión y control de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, e instauró nuevamente el turno de asuntos mediante el sistema de relación, con la obligación de que previamente a su asignación aleatoria los jefes de las Oficinas de Correspondencia Común verifiquen si el asunto debe remitirse a un órgano jurisdiccional determinado, por encontrarse, entre otros supuestos, en el del inciso b) del citado artículo, acerca de que se trate de cualquier recurso relacionado con un juicio de amparo que haya sido del conocimiento de algún Tribunal Colegiado de Circuito, en cualquier vía. Por tanto, los asuntos relacionados con otro presentado con anterioridad se turnarán al órgano jurisdiccional que haya conocido o esté conociendo del anterior, sin salvedad, excepción o límite a su inaplicación, para efectos de vinculación, al tipo de conocimiento previo para el retorno de los asuntos; antes bien, se hace énfasis en que cualquier recurso que haya sido del conocimiento en cualquier vía deberá enviarse al tribunal que conoció anteriormente, de donde se sigue que el conocimiento previo es amplio y simple, es decir, se actualiza de forma primordial cuando existe un pronunciamiento anterior en cuanto al fondo del asunto, pero cuando no lo haya puede configurarse, inclusive, si lo hubiere desechado, declarado su incompetencia, o remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en acatamiento a la facultad de atracción que esta última haya ejercido. Además, la finalidad del retorno no solamente se cumple con enviar un expediente a diverso órgano jurisdiccional por haber realizado algún pronunciamiento sobre el problema planteado en el negocio relativo, utilizar sus consideraciones y evitar el dictado de resoluciones contradictorias; sino igualmente cuando se trata de aprovechar ese conocimiento previo acerca de sus antecedentes del expediente respectivo."

¹⁴ Novena Época. Registro digital: 161672. Primera Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, materia común, tesis 1a. CXXV/2011, página 287.

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE CUANDO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 181/2008, de rubro: 'CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR RAZÓN DE TURNO. COMO CUESTIÓN LEGAL, ATAÑEN A LA COMPETENCIA Y SON SUSCEPTIBLES DE RESOLVERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 48 BIS DE LA LEY DE AMPARO.', porque de una nueva interpretación a los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 Bis de la Ley de Amparo y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se deduce que existe un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito, que debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente cuando los órganos jurisdiccionales respectivos se nieguen a conocer del asunto por considerar que carecen de jurisdicción por razón de grado, territorio o materia. Así, la aplicación de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan el turno y distribución de asuntos entre los indicados órganos colegiados, no constituye un factor que determine competencia, pues sólo se limita a repartir la carga de la labor judicial conforme a reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos. Por tanto, el conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito debe declararse inexistente cuando deriva de la aplicación de normas generales que regulan el turno de asuntos."¹⁵

La tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sido aplicada en numerosos asuntos, de los cuales se citan, por lo menos, los siguientes conflictos competenciales: 245/2013, 157/2014, 158/2014, 172/2014 y 92/2015.

Por tanto, si es una cuestión de turno la controversia que se suscita entre dos Jueces de Distrito porque ambos se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto con respecto al cual son igualmente competentes por razón de territorio, materia y grado para resolverlo, pero el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de garantías emitida previamente por uno de tales juzgadores federales, entonces no actualiza un verdadero conflicto competencial sino una cuestión de mero turno, al tenor de los criterios que ha sostenido esta Primera Sala sobre el particular.

¹⁵ Novena Época. Registro digital: 161671. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, materia común, tesis 2a./J. 115/2011, página 394.

Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que los Tribunales Colegiados contendientes hicieron referencia, en sus respectivas ejecutorias, a los acuerdos generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan lo relativo al turno de los asuntos entre los Juzgados de Distrito. Dichos ordenamientos administrativos, conforme a su orden de vigencia, son los siguientes:

- Acuerdo General 12/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el diverso Acuerdo General 13/2007, que regula el funcionamiento, supervisión y control de las oficinas de correspondencia común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación.

- Acuerdo General 14/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, así como la designación, supervisión y responsabilidades de los servidores públicos que las integran.

- Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales.

De manera ilustrativa, resulta conveniente transcribir el contenido de la sección octava del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga al similar, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales:¹⁶

"Sección octava

"Sistemas de turno de asuntos

"Artículo 45. Los asuntos se turnarán mediante el sistema computarizado que determine la Dirección General de Estadística Judicial, previa aprobación de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, de la siguiente manera:

"I. Forma aleatoria: Una vez capturados los datos de registro del asunto que no cuente con antecedente alguno en el sistema computarizado, éste lo distribuirá aleatoriamente, y de manera equilibrada entre los órganos jurisdiccionales; y

¹⁶ Décima Época, Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, página 2489.

"II. Forma relacionada: Si al capturar los datos de registro del asunto, el sistema computarizado arroja un antecedente que lo vincule con otro registrado con anterioridad, ya sea por disposición expresa de la ley o conforme a un criterio de relación, general o específico, de los contenidos en el propio sistema, se turnará al mismo órgano jurisdiccional que conoce o conoció de aquél."

"Artículo 46. Son criterios generales de relación, en aplicación de los cuales un asunto de nuevo ingreso deberá turnarse a un órgano jurisdiccional determinado, por existir en el sistema un antecedente que hace procedente la vinculación, los siguientes:

"I. La demanda de amparo adhesivo, que debe turnarse al órgano jurisdiccional que recibió el amparo principal;

"II. El juicio de amparo directo o indirecto, promovido contra actos provenientes de un expediente administrativo o jurisdiccional, averiguación previa o ejercicio de la acción penal, se turnará al órgano jurisdiccional que haya conocido de otro amparo promovido contra actos derivados de esos mismos asuntos;

"III. Los recursos de revisión, queja y reclamación relacionados con un juicio de amparo, al que tenga el antecedente del que derivan, conocido por cualquier vía;

"IV. Cuando se promuevan demandas de amparo o interpongan recursos, que se refieran a una misma averiguación previa o ejercicio de la acción penal o acto de autoridad, al que tenga el último antecedente del asunto, aunque las partes no sean las mismas;

"V. Las demandas de amparo que se promuevan respecto del cumplimiento de una ejecutoria;

"VI. Los recursos de revisión fiscal, al que conozca o haya conocido del juicio de amparo directo;

"VII. Los recursos de apelación, al Tribunal Unitario de Circuito que haya conocido del o los anteriores;

"VIII. Cuando se determine la separación de juicios o de procesos, los expedientes que deriven se remitirán al órgano jurisdiccional que la decretó;

"IX. En el caso de los procedimientos penales, así como sus recursos, que cuenten con antecedentes, se turnarán de manera relacionada;

"X. Tratándose del ejercicio de la acción penal se observará lo siguiente:

"a) Cuando sea por delito grave, perfeccionada la averiguación o subsanadas las omisiones y el Ministerio Público las vuelva a presentar, lo hará directamente ante el juzgado que conoció en primer término, quien deberá recibirla y dar aviso a la oficina de correspondencia común para que el asunto le sea contabilizado según el motivo de la devolución; y

"b) Cuando el Ministerio Público presente de nuevo un ejercicio de la acción penal por delito clasificado como no grave y que le fue devuelto con antelación por algún órgano jurisdiccional, deberá presentarlo por conducto de la oficina de correspondencia común para que se turne en forma relacionada al mismo juzgado de la siguiente manera:

"1. Si se trata de un ejercicio de la acción penal en el que se negó la orden de aprehensión se le asignará un nuevo número de registro en el rubro de ejercicio de la acción penal sin detenido; y

"2. Si el juzgado la devolvió por omisión de formalidades, se capturará para efectos de control, en el tipo de asunto ejercicio de la acción penal devuelto;

"XI. Los que provengan de una averiguación previa identificada con el mismo número de índice y autoridad, de otra ya asignada; así como, los recursos o medios de impugnación, que se refieran a una misma averiguación previa o acto de autoridad, aunque promuevan diversas partes, se turnarán al órgano jurisdiccional que haya conocido del antecedente registrado;

"XII. Los casos en los que por disposición legal aplicable a la materia, se establezca el conocimiento de asuntos diversos a cargo de un solo órgano jurisdiccional; y

"XIII. Los demás que determine el Pleno.

"La Comisión de Creación de Nuevos Órganos, a propuesta de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial y Creación de Nuevos Órganos o de los titulares de los órganos jurisdiccionales podrá determinar criterios específicos de relación.

"Dichos criterios deberán comunicarse a las oficinas de correspondencia común por conducto de la Dirección General de Estadística Judicial, y compilarse en un listado que se difundirá a través del portal de Intranet del Consejo.

"La Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial y Creación de Nuevos Órganos deberá elaborar y mantener actualizado el listado a que se refiere el párrafo anterior.

"Quedan exentas de crear algún antecedente para la relación con posteriores asuntos las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento, embargo, así como las órdenes de cateo que resulten indispensables para las averiguaciones previas, ello para los órganos jurisdiccionales que las dictan, y no así para los que conocen del amparo.

"Los acuerdos internos respecto del turno de los asuntos, emitidos por los titulares de los órganos jurisdiccionales, carecen de validez.

"Cualquier cuestión no prevista se resolverá de plano por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos mediante consulta, sin suspender el trámite ni generar conflicto por razón del turno asignado. Para su solución deberá remitirse únicamente copia certificada de las constancias que se estimen indispensables; así como la propuesta que se plantee y, de resultar procedente, se realizarán las adecuaciones en el sistema computarizado para los casos subsecuentes."

"Artículo 47. Los recursos de queja y reclamación, así como los incidentes por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y que por sus características no inicien mediante la presentación de un escrito en las oficinas de correspondencia común, sino que se interpongan directamente ante dichos órganos jurisdiccionales, deberán hacerse del conocimiento de la oficina de correspondencia común respectiva para su registro inmediato.

"En los mismos términos, se enviarán a la oficina de correspondencia común los impedimentos de Magistrados de Tribunal Colegiado y, en su caso, los asuntos de fondo.

"El recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, se registrará en la oficina de correspondencia común, y se enviará de inmediato al órgano jurisdiccional al que por razón de turno corresponda conocer, con independencia de que se establezca un turno específico en el programa computarizado o cuando dicho turno se efectúe manualmente, auxiliándose para ello del personal encargado de la oficialía de partes de dicho órgano, para facilitar su trámite expedito.

"El sistema computarizado generará una base de datos de cada uno de los asuntos que se reciban y el destino que se les dio."

De dicho ordenamiento se advierte que, a la fecha, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal regula el turno de los asuntos, cuyo conocimiento corresponde a los Juzgados de Distrito, y que es competencia de la Comisión de Creación de Órganos Nuevos resolver cualquier cuestión relacionada con ese tema; lo que confirma que en esos supuestos no se actualiza un verdadero conflicto competencial que deba ser resuelto por el Poder Judicial de la Federación.

En efecto, retomando los criterios que ha adoptado esta Suprema Corte en materia de conflictos competenciales, para que éstos se consideren legalmente planteados y pueda ser dirimidos, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes para conocer de un asunto se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, es decir, que se trate de una cuestión de grado, territorio o materia para conocer de un asunto y no de cuestiones de mero trámite o turno, en virtud de que éste constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en un prorrateo de los expedientes entre varios juzgadores que tienen igual circunscripción territorial de competencia, o tienen esta misma por razón de la materia o del grado.

En efecto, esta Primera Sala ha establecido que de la interpretación del artículo 106 constitucional, resulta que los conflictos de competencia pueden establecerse por razón de materia, territorio y grado,¹⁷ conceptos que se establecen a continuación:

Materia. Es el criterio que se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio o por razón de la naturaleza de la causa, es decir, de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso, de modo que es la que se atribuye de acuerdo con las diferentes ramas del derecho sustantivo, pues debido a la creciente necesidad de especialización por parte del juzgador, la tarea judicial se reparte con base en este criterio, por lo que establecen órganos juzgadores que conocen de materia civil, familiar, laboral, penal, agraria, fiscal, constitucional, etcétera.

Territorio. Éste es el ámbito espacial, dentro del cual el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional, al que se le ha denominado de diversas maneras, ya sea como circuitos, distritos o partidos judiciales, y en este punto no sobra mencionar que dentro del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el órgano jurisdiccional que tiene competencia en todo el territorio nacional, de modo que sus reso-

¹⁷ Dichos aspectos han sido sustentados por esta Primera Sala en diversos conflictos competenciales, entre ellos, el conflicto competencial 62/2011, suscitado entre el Sexto y Primer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

luciones son válidas sin ningún criterio territorial que las cuestione y su jurisdicción abarca a cada entidad federativa.

Grado. Se refiere a cada cognición del litigio por un juzgador, siendo las leyes procesales las que establecen la posibilidad de que la primera decisión sobre el litigio sea sometida a una revisión por parte de un juzgador de mayor jerarquía, con el fin de que determine si dicha decisión fue dictada con apego o no a derecho y saber si debe o no convalidarse.

Entonces, para estimar que existe un conflicto de competencia legal entre Tribunales Colegiados de Circuito, que deba ser resuelto por este Alto Tribunal, es menester que los órganos jurisdiccionales se nieguen a conocer de un asunto en materia de amparo, al considerar que carecen de competencia para ello, por razón de grado, de territorio o de materia.

Otro punto que ha destacado esta Primera Sala es que para que exista un conflicto competencial, es menester que los juzgadores discurren sobre la aplicación de alguna regla de competencia establecida en la ley. Este principio se puede extraer de la tesis aislada de esta Primera Sala, que se transcribe a continuación:

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.—De los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, deriva que para declarar actualizado un conflicto competencial, se requiere que: 1. Exista una regla competencial prevista en ley; 2. Un Tribunal Colegiado de Circuito se declare legalmente incompetente para conocer del asunto y remita los autos al que, en su concepto, lo sea; y, 3. Este último no acepte la competencia declinada a su favor, por lo que ordene comunicar dicha determinación al Tribunal Colegiado de Circuito que se hubiere declarado incompetente y remita los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."¹⁸

En consecuencia, la aplicación de los parámetros administrativos que resuelven las cuestiones del turno de los asuntos relacionados no puede ser considerados como criterios que den sustancia a un conflicto competencial, toda vez que no están contenidos en una ley formal y material, pero especialmente porque como ha quedado asentado en la presente ejecutoria, la

¹⁸ Décima Época. Registro digital: 2008711. Primera Sala. Tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, materia común, tesis 1a. CXII/2015 (10a.), página 1093 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de marzo de 2015 a las 9:00 horas.

competencia planteada en esos términos se surte en favor de cualquiera de los Juzgados de Distrito de las mismas materia y territorio involucrados.

Robustece lo anterior, el hecho que de aceptarse que las cuestiones de turno son materia de los conflictos competenciales, implicaría que los Tribunales Colegiados de Circuito interpreten y apliquen los acuerdos generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, quien ejerce funciones de administración, disciplina y vigilancia sobre ellos, y así estar en condiciones de resolver la problemática consistente en determinar si un asunto tiene relación con otro y la solución que debe dársele al problema, siendo que esta Primera Sala ha sostenido que el objetivo del conflicto competencial es el de plantear y resolver cuestiones que surjan de la interpretación o aplicación de la ley.

Con base en lo expuesto, la tesis que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, debe llevar por rubro y texto los siguientes:

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

favor de cualquiera de los Juzgados de Distrito de las mismas materia y territorio involucrados.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, en términos del considerando cuarto de la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—No existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, en relación con el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, en términos del considerando cuarto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese, y en su oportunidad, archívese el expediente relativo a la presente contradicción de tesis como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia, y por unanimidad de cinco votos respecto del fondo del asunto.

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis 1a./J. 76/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 673.

CHEQUE. REQUISITOS PARA TENERLO POR PROTESTADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 360/2014. SUSCITADA ENTRE EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, ACTUAL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 20 DE ENERO DE 2016. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS RESPECTO A LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

II. Competencia

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente desde el tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una contradicción suscitada entre los criterios de Tribunales Colegidos (sic) de diverso circuito que abordan cuestiones de naturaleza civil, materia en la que esta Sala se encuentra especializada.

III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la formularon los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

IV. Criterios de los tribunales contendientes

8. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los asuntos que resolvieron los Tribunales Colegiados contendientes.

9. El Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 358/2014, en sesión de uno de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de votos, sostuvo en el tema materia de la contradicción que nos ocupa, esencialmente, lo siguiente:

- Que cuando se trata del cheque, el artículo 190 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone que la certificación que realiza la cámara de compensación de que se presentó por esa vía y el librado rehusó el pago, esa anotación hace las veces del protesto.

- Que no le asiste razón a la parte quejosa, pues aun cuando el protesto del cheque se pudiera adecuar a las formas previstas en el artículo 148 de la ley citada, debe entenderse que lo es en lo conducente, es decir, en la parte que dispone que el protesto debe ir en el propio documento o en hoja adherida a él, pero no en lo demás, ya que se refiere a los requisitos que debe observar el notario, corredor o autoridad que lo practiquen cuando ante su presencia se realice el protesto; pues a ese respecto, no puede ni debe pasarse por alto que, en la especie, existe disposición legal expresa conforme a la cual, cuando el documento ha sido presentado vía cámara de compensación, la certificación que ésta haga constar en el sentido de que fue presentado en tiempo y que el librado rehusó total o parcialmente su pago, hace las veces del protesto, sin mayores requisitos, para efectos de la ley.

- Que en el cheque materia de la condena, de fecha veinte de diciembre de dos mil once, obra el sello de recibido de la misma fecha por parte de la institución bancaria ***** , para abono en cuenta del beneficiario, así como la certificación por parte de la cámara de compensación del día siguiente, en el sentido de que el indicado documento fue presentado en tiempo para su pago y que el librado rehusó dicho pago por causa de fondos insuficientes, por lo que es inconcuso que, en términos de los artículos relativos, surte los efectos del protesto, sin requerir, como aduce el impetrante, las formalidades del artículo 148 de la ley de referencia, pues su aplicación, de acuerdo a lo que prevé el artículo 196 de la ley supracitada, es meramente subsidiaria y en lo conducente, mas no absoluta, máxime que en el propio documento consta la fecha de presentación y los motivos de la negativa de pago.

- Como corolario a sus razonamientos, refirió que no comparte la tesis VI.2o.12 C, que invoca la parte quejosa, de rubro: "PROTESTO REQUISITOS DEL.", emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, porque para acreditar la presentación en tiempo de un cheque con efectos de protesto, basta que conste en el propio cheque o en hoja adherida a él, el sello impreso

conforme al cual, se haga constar la presentación en tiempo y la subsecuente causa de devolución de ese título crediticio, que permitan comprobar que fue presentado para su cobro dentro del plazo señalado legalmente para ello, sin que se requiera de alguna otra formalidad específica.

10. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 144/1995, en sesión de diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de votos, sostuvo en el tema relativo a la presente contradicción de tesis, en esencia, lo siguiente:

- Que eran sustancialmente fundados los agravios planteados por el recurrente, en virtud de que no tenía razón el Juez, al afirmar que los sellos que aparecían tachados hacían las veces de protesto, pues esa afirmación aventurada no constaba por escrito en los documentos, ya que no aparecía la fecha en que supuestamente fueron presentados para su cobro, el número de cuenta, la certificación de haber presentado el título, en la que indique la causa de devolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que señala los requisitos que debe reunir el protesto en la letra de cambio, siendo aplicable en la especie, por analogía, dicho precepto.

- Que le asiste la razón al recurrente, en virtud de que el artículo 148 de la citada ley, que tiene aplicación en materia de cheques, de conformidad con lo que establece el artículo 196 del propio ordenamiento, señala que en el mismo documento o en hoja adherida a él, se expresarán los motivos de la negativa del pago, lugar y la firma de quien autoriza el protesto; en los cheques materia de esa controversia, sólo se aprecia en su anverso, del lado izquierdo, un sello con la leyenda *********, para abono en cuenta, por un lado, y para pago en efectivo, por otro, estando tachada esta última frase, y al centro de los documentos otro sello con la leyenda "causa de devolución no. 1o.", de los que, en efecto, no se desprende la fecha, ni el lugar de presentación de los cheques, ni se expresa con precisión la causa de devolución, es decir, que haya sido, como lo afirma el Juez, por carencia de fondos, ni el nombre del funcionario que hizo la supuesta certificación.

- Que es inexacto que el artículo 196 de la ley de mérito, no autorice la aplicación de las reglas del protesto de la letra de cambio al cheque, lo que se corrobora con la simple lectura de ese dispositivo y de aquellos a los que remite, además de que la tesis relacionada que invocó el Juez en su sentencia no tiene aplicación en la especie, pues se refiere clara y expresamente a la letra de cambio.

11. Con motivo de la ejecutoria anterior, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, elaboró la tesis VI.2o.12 C,¹ cuyo rubro y texto son los siguientes:

"PROTESTO. REQUISITOS DEL.—De conformidad con el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que tiene aplicación en tratándose de cheques, en relación con lo que establece el artículo 196 del propio ordenamiento legal, en el mismo documento o en hoja adherida a él, deberán expresarse los motivos de la negativa al pago, lugar y firma de quien autoriza el protesto, por lo que si los documentos respectivos no contienen tales requisitos, es inconcuso que no se encuentran debidamente protestados."

V. Requisitos para la existencia de la contradicción

12. La existencia de la contradicción de tesis está condicionada a que las Salas de este Alto Tribunal o los Tribunales Colegiados de Circuito sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tales, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógicas jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales.

13. En efecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos, estableció que, para que se dé una contradicción de tesis, es indispensable que exista un problema jurídico que amerite ser definido por el ordenamiento jurídico y así evitar que se sigan dando situaciones confusas y, desde luego, soluciones distintas y contradictorias a asuntos similares.

14. Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P/J. 72/2010,² cuyo rubro y texto son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS

¹ Novena Época. Registro digital: 205055. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, junio de 1995, materia civil, tesis VI.2o.12 C, página 506.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7, registro digital: 164120.

DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.— De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncian sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Cons-

titución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

15. Así, de conformidad con el criterio anterior, la existencia de una contradicción de tesis está condicionada a que:

a. Dos o más órganos contendientes se pronuncien sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b. Que respecto de ese punto, sostengan criterios jurídicos discrepantes.

VI. Análisis de los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis en el caso concreto

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que, en el caso a estudio, sí existe contradicción de tesis entre el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

17. Lo anterior es así, porque los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre elementos y consideraciones jurídicas similares y llegaron a conclusiones disímiles, ya que el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito sostuvo que, para acreditar la presentación en tiempo de un cheque con efectos de protesto, basta que conste en el propio cheque o en hoja adherida a él, el sello impreso conforme al cual, se haga constar la presentación en tiempo y la subsecuente causa de devolución de ese título crediticio, que permitan comprobar que fue presentado para su cobro dentro del plazo señalado legalmente para ello, sin que se requiera de alguna otra formalidad específica.

18. Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, sostuvo que, en el mismo documento o en hoja adherida a él, deberán expresarse los motivos de la negativa al pago, lugar y firma de quien autoriza el protesto, conforme a lo previsto en el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por lo que si los documentos respectivos no contienen tales requisitos, es inconcuso que no se encuentran debidamente protestados.

19. Como puede apreciarse, los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, respectivamente, analizaron elementos y consideraciones jurídicas similares, esto es, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito basó su determinación en que es suficiente con que conste en el propio cheque o en hoja adherida a él, el sello impreso conforme al cual, se haga constar la presentación en tiempo y la subsecuente causa de devolución de ese título crediticio, para que se considere debidamente protestado; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, sostuvo que para que un cheque pueda considerarse debidamente protestado, éste debe contener los motivos de la negativa al pago, lugar y firma de quien autoriza el protesto, conforme a lo previsto en el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

20. Bajo ese orden de ideas, se pone en evidencia que las conclusiones adoptadas por los Tribunales Colegiados contendientes derivan de que analizaron elementos y situaciones jurídicas similares, pero discrepan en lo relativo a la satisfacción del protesto en el cheque, en cuanto a si sólo se requiere que al reverso del mismo o en hoja adherida a él, aparezca el sello impreso por el banco librado o si, por el contrario, se requiere que se satisfagan los requisitos que prevé el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

21. En esa virtud, la cuestión a dilucidar en la presente contradicción, consiste en determinar si para satisfacer los requisitos del protesto en un cheque, basta que al reverso del mismo o en hoja adherida a él, aparezca el sello impreso por el banco librado o si, por el contrario, se requiere que se satisfagan los requisitos que prevé el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

VII. Estudio de fondo

22. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, con base en los razonamientos que a continuación se exponen:

23. En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su capítulo IV, se encuentra el apartado relativo al cheque, como título de crédito, del cual se transcriben los artículos que nos dan pauta para el tema en análisis.

"Artículo 175. El cheque sólo puede ser expedido a cargo de una institución de crédito. El documento que en forma de cheque se libre a cargo de otras personas, no producirá efectos de título de crédito.

"El cheque sólo puede ser expedido por quien, teniendo fondos disponibles en una institución de crédito, sea autorizado por ésta para librar cheques a su cargo.

"La autorización se entenderá concedida por el hecho de que la institución de crédito proporcione al librador escheletos especiales para la expedición de cheques, o le acredite la suma disponible en cuenta de depósito a la vista."

"Artículo 178. El cheque será siempre pagadero a la vista. Cualquiera inserción en contrario se tendrá por no puesta. El cheque presentado al pago antes del día indicado como fecha de expedición, es pagadero el día de la presentación."

24. De los dispositivos antes transcritos se obtiene que el cheque, como título de crédito, sólo puede expedirse a cargo de una institución de crédito y únicamente por quien se encuentra autorizado por dicha institución para expedirlo, además de que debe contar con fondos suficientes para ello, toda vez que el cheque siempre será pagadero a la vista.

25. Ahora bien, en los artículos 182, 190 y 196 de la citada ley se señala:

"Artículo 182. La presentación de un cheque en cámara de compensación, surte los mismos efectos que la hecha directamente al librado."

"Artículo 190. El cheque presentado en tiempo, y no pagado por el librado, debe protestarse a más tardar el segundo día hábil que siga al plazo de presentación, en la misma forma que la letra de cambio a la vista.

"En el caso de pago parcial, el protesto se levantará por la parte no pagada.

"Si el cheque se presenta en cámara de compensación y el librado rehúsa total o parcialmente su pago, la cámara certificará en el cheque dicha circunstancia, y que el documento fue presentado en tiempo. Esa anotación hará las veces del protesto.

"La anotación que el librado ponga en el cheque mismo de que fue presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente, surtirá los mismos efectos del protesto.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos que anteceden, el tenedor del cheque deberá dar aviso de la falta de pago a todos los signatarios del documento."

"Artículo 196. Son aplicables al cheque, en lo conducente, los artículos 78, 81, 85, 86, 90, 109 al 116, 129, 142, 143, párrafos segundo, tercero y cuarto, 144, párrafos segundo y tercero, 148, 149, 150, fracciones II y III, 151 al 156, 158, 159, 164, y 166 al 169."

26. Del contenido de los dispositivos transcritos se discierne que la presentación de un cheque en la cámara de compensación hace las veces de la puesta a la vista directamente ante el librado; asimismo, que se cuenta con dos días hábiles posteriores al plazo de la presentación del cheque no pagado por el librado para formular el protesto, en la misma forma que la letra de cambio a la vista y que, en caso de que exista un pago parcial el protesto, se efectuará por la parte no pagada.

27. De igual manera, se señala que, en caso de impago total o parcial del cheque, la cámara de compensación certificará en dicho cheque tal circunstancia y que el documento se presentó en tiempo, lo cual, hará las veces del protesto, asimismo, la anotación que el librado ponga en el cheque, en el sentido de que se presentó en tiempo y no se pagó, ya sea de forma total o parcial, también surtirá los mismos efectos del protesto y, por último, se refiere que es aplicable al cheque, en lo conducente, entre otros, el artículo 148 de la ley de mérito.

28. Por su parte, el artículo 148 de la mencionada ley dispone:

"Capítulo II
"De la letra de cambio

"Sección 8a.
"Del protesto

"Artículo 148. El protesto debe hacerse constar en la misma letra o en hoja adherida a ella. Además, el notario, corredor o autoridad que lo practiquen, levantarán acta del mismo en la que aparezcan:

"I. La reproducción literal de la letra, con su aceptación, endosos, avales o cuanto en ella conste;

"II. El requerimiento al obligado para aceptar o pagar la letra, haciendo constar si estuvo o no presente quien debió aceptarla o pagarla;

"III. Los motivos de la negativa para aceptarla o pagarla;

"IV. La firma de la persona con quien se entienda la diligencia, o la expresión de su imposibilidad o resistencia a firmar, si la hubiere;

"V. La expresión del lugar, fecha y hora en que se practica el protesto, y la firma de quien autoriza la diligencia."

29. Precepto el anterior, del cual se advierte que el protesto en la letra de cambio debe hacerse constar en dicha letra o en hoja adherida a ella, satisfaciendo los requisitos ahí señalados, que serán plasmados en el acta que, para tal efecto, levantarán el notario, corredor o la autoridad que la practique.

30. En ese contexto, citada la normativa que rige al título de crédito en análisis, respecto del punto controvertido en estudio, se procede a retomar el tema en contradicción, el cual consiste en determinar, si para satisfacer los requisitos del protesto en un cheque, basta que al reverso del mismo o en hoja adherida a él, aparezca el sello impreso por el banco librado o si, por el contrario, se requiere que se satisfagan los requisitos que prevé el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

31. Al respecto, como ya se refirió, el cheque siempre será pagadero a la vista, por la institución de crédito correspondiente, para lo cual, el cuenta-habiente que libre el cheque deberá contar con fondos suficientes en la institución crediticia para su pago, ya que, de no ser así, procederá la figura del protesto, para asentar que el cheque se presentó para su cobro ante la institución de crédito y no se contó con fondos suficientes para su pago total, en su caso; ello, toda vez que puede efectuarse un pago parcial, el cual, también deberá inscribirse.

32. Ahora bien, los artículos 182 y 190 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito disponen que si un cheque es presentado ante la cámara de compensación³ o ante la institución bancaria, y no se cubre su pago de forma parcial o total, se cuenta con dos días hábiles posteriores a la presentación del cheque no pagado por el librado para formular el protesto; para tal efecto, la cámara de compensación o el banco librado certificarán en el cheque dicha circunstancia y que el documento se presentó en tiempo, lo cual, hará las veces del protesto.

³ Cámara de compensación. Asociación de bancos encaminada a simplificar y facilitar el intercambio de cheques, pagarés, letras, etcétera, y a saldar las diferencias entre el debe y el haber de cada banco asociado, en cuanto se refiere a tales efectos, con el menor movimiento posible de numerario [http://dle.rae.es/#/?w=cámara de compensación&m=form&o=h](http://dle.rae.es/#/?w=cámara%20de%20compensación&m=form&o=h).

33. Empero, el artículo 196 de la ley de referencia señala que es aplicable al cheque, en lo conducente, entre otros, el artículo 148 de la ley de mérito, mismo que dispone que el protesto en la letra de cambio debe hacerse constar en dicha letra o en hoja adherida a ella, satisfaciendo los requisitos ahí señalados, los cuales serán plasmados en el acta que para tal efecto levantarán el notario, corredor o la autoridad que la practique.

34. Lo anterior, no puede interpretarse en el sentido de que debe aplicarse de forma literal lo dispuesto en el artículo 148 de referencia al cheque; ello, porque, por una parte, del contenido del citado artículo se aprecia que refiere, en general, a la letra de cambio respecto del protesto; tan es así, que para el desarrollo de tal figura en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito existe una sección específica, a saber la "sección 8a.", la cual está ubicada en el capítulo II relativo a la letra de cambio, lo que conlleva, a que los requisitos que prevé tal artículo para el efecto del protesto, tienden a ser aplicables a la letra de cambio y no así al cheque.

35. Por otra parte, aunque el artículo 196 de la ley en análisis señale que es aplicable, en lo conducente, el artículo 148, la palabra "conducente" da la pauta para que se discierna que no es en estricto sentido que debe aplicarse tal artículo, sino exclusivamente en lo que se ajuste al cheque, sin trastocar lo dispuesto para tal título de crédito en la ley de referencia; de ahí que si el artículo 190 dispone que se tendrá por protestado un cheque con la certificación que para tal efecto realice la cámara de compensación o la anotación que el librado ponga en el cheque de que fue presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente, será suficiente para tener por satisfechos los requisitos del protesto, sin que se requiera el cumplimiento de los lineamientos previstos en el artículo 148, porque como se adujo, éstos son aplicables en estricto para la letra de cambio y no así para el cheque.

36. A su vez, en el punto contradictorio que se somete a consideración de este Alto Tribunal, uno de los Tribunales Colegiados contendientes adujo que en hoja adherida al cheque o en éste, puede plasmarse el sello impreso conforme al cual se hagan constar la presentación en tiempo y la subsecuente causa de devolución de ese título crediticio, que permitan comprobar que fue presentado para su cobro dentro del plazo señalado legalmente para ello; por lo anterior, si en el referido artículo 148 se dispone que el protesto puede estar inserto en el documento base o en hoja adherida a él, tal instrucción no trastoca lo dispuesto en el artículo 196, respecto del cheque, por el contrario, lo complementa.

37. De manera que el protesto en el cheque también puede plasmarse en una hoja adherida a dicho título de crédito, porque, como se adujo, tal disposición no altera lo previsto en el artículo 196.

38. Como corolario a lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para satisfacer los requisitos del protesto en un cheque, es suficiente que en el referido título de crédito o en hoja anexa a él, aparezca el sello impreso o la anotación que estipule que el cheque fue presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente, por el banco librado o por la cámara de compensación, sin que se imponga alguna otra formalidad específica, como la prevista en el artículo 148 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

39. En efecto, lo anterior es así, porque de una correcta interpretación a los párrafos tercero y cuarto del artículo 190 de la ley de referencia, lleva a la conclusión lógica de que los únicos requisitos que se imponen a las instituciones libradas para efectos del protesto, es que la cámara de compensación o, en su caso, el banco librado hagan constar el hecho de la presentación en tiempo y la subsecuente devolución del cheque por falta de fondos suficientes, ya sea para un pago parcial o total, toda vez que el dispositivo de mérito no impone ninguna otra formalidad específica, ya que lo que se pretende jurídicamente es acreditar un hecho, finalidad que se logra con los requisitos señalados.

40. Consecuentemente, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a continuación:

CHEQUE. REQUISITOS PARA TENERLO POR PROTESTADO. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dispone en los párrafos tercero y cuarto del artículo 190, que si el cheque se presenta en cámara de compensación y el librado rehúsa total o parcialmente su pago, la cámara certificará en el cheque dicha circunstancia y que el documento fue presentado en tiempo. Esa anotación hará las veces del protesto; además, dispone que la anotación que el librado ponga en el propio cheque de que fue presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente, surtirá los mismos efectos del protesto. Por ende, una correcta interpretación de los citados párrafos conduce a estimar que para satisfacer los requisitos del protesto en un cheque, es suficiente que en el referido título de crédito, o en hoja anexa a éste, aparezca el sello impreso o la anotación que estipule que el cheque fue presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente por el banco librado o por la cámara de compensación, sin que se imponga alguna otra formalidad específica, como la prevista en el artículo 148 de la referida ley.⁴

⁴ Jurisprudencia que fue aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, a la cual se le asignó el número 14/2016 (10a.).

VIII. Decisión

41. En suma, se concluye que, en el caso, sí existe contradicción de tesis entre el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, toda vez que ambos Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre elementos y consideraciones jurídicas similares y llegaron a conclusiones disímiles y, como consecuencia, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala.

42. Por lo antes expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el apartado séptimo del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, respecto a la competencia; y por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en cuanto al fondo.

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

CHEQUE. REQUISITOS PARA TENERLO POR PROTESTADO.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dispone en los párrafos tercero y cuarto del artículo 190, que si el cheque se presenta en cámara de compensación y el librado rehúsa total o parcialmente su pago, la cámara certificará en el cheque dicha circunstancia y que el documento fue presentado en tiempo. Esa anotación hará las veces del protesto; además, dispone que la anotación que el librado ponga en el propio cheque de que fue presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente, surtirá los mismos efectos del protesto. Por ende, una correcta interpretación de los citados párrafos conduce a estimar que para satisfacer los requisitos del protesto en un cheque, es suficiente que en el referido título de crédito, o en hoja anexa a éste, aparezca el sello impreso o la anotación que estipule que el cheque fue presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente por el banco librado o por la cámara de compensación, sin que se imponga alguna otra formalidad específica, como la prevista en el artículo 148 de la referida ley.

1a./J. 14/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 360/2014. Suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, 20 de enero de 2016. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos respecto a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 358/2014, sostuvo que para acreditar la presentación en tiempo de un cheque con efectos de protesto, basta que conste en el propio cheque o en hoja adherida a él, el sello impreso conforme al cual se haga constar la presentación en tiempo y la subsecuente causa de devolución de ese título crediticio, que permitan comprobar que fue presentado para su cobro dentro del plazo señalado legalmente para ello, sin que se requiera de alguna otra formalidad específica.

El Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 144/1995, dio origen a la tesis VI.2o.12 C, de rubro: "PROTESTO. REQUISITOS DEL.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, junio de 1995, página 506, registro digital: 205055.

Tesis de jurisprudencia 14/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SI QUIEN LA PROMUEVE SE OSTENTA COMO AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EL JUZGADOR DEBE PREVENIRLO PARA QUE ACREDITE EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DE LA PARTE QUEJOSA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 124/2015. SUSCITADA ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE ENERO DE 2016. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA DE LA SALA Y POR LO QUE SE INDICA EN EL PRIMER PUNTO RESOLUTIVO DE LA SENTENCIA –PARCIALMENTE–. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

II. COMPETENCIA

7. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."² y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero y tercero

² Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de texto siguiente: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para

del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, esta Primera Sala resulta competente para determinar si entre el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo en Materia Civil del Tercer Circuito, y, por otra parte, el criterio establecido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, así como los Tribunales Colegiados Tercero y Décimo Cuarto en Materia Civil del Primer Circuito, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de la especialidad de la Primera Sala.

III. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legítima para ello, de conformidad con la fracción II del artículo 227 de la Ley

conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

de Amparo en vigor, al ser realizada por el Ministro presidente de esta Suprema Corte.

IV. CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES

9. A fin de determinar si la denuncia de contradicción de tesis es existente, así como verificar que el estudio de la misma es procedente, es conveniente hacer alusión a cada uno de los casos que resolvieron los tribunales contendientes.

10. El veintidós de noviembre de dos mil trece, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** declaró fundado el recurso de reclamación 24/2013, interpuesto por el Instituto Mexicano del Seguro Social por conducto de su autorizada en términos del artículo 1069 del Código de Comercio, en contra del auto a través del cual el presidente de ese Tribunal Colegiado determinó desechar por notoriamente improcedente la demanda de amparo, al considerar que fue promovida por una persona que carecía de facultades para tal efecto.

11. Los principales razonamientos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para declarar fundado el recurso de reclamación fueron los siguientes:

a) Que le asistía la razón al recurrente al sostener que, al proveer sobre la demanda de amparo directo, el órgano jurisdiccional debió de prevenir al promovente para que dentro de un término pertinente, acreditara su personalidad, lo cual dejó de observar en su perjuicio, ya que la promovente es apoderada y representante legal de la quejosa, además de mandataria judicial en términos del artículo 1069 del Código de Comercio.

b) El proveído combatido desechó de plano la demanda de amparo directo, sobre la base de que la autorizada en términos del artículo 1069 del Código de Comercio carece de facultades para promoverlo, pues así ha sido determinado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la demanda debe formularse por el quejoso o su representante legal o apoderado.

c) Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte ha establecido que la personería del promovente constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso y, en tal virtud, debe estimarse que si no está plenamente satisfecho, debe tenerse como una irregularidad de la demanda, lo cual puede ser subsanado.

d) Destacó que la falta de exhibición por parte del promovente del documento con el cual acredite fehacientemente el carácter de representante legal o apoderado del quejoso, debe considerarse una irregularidad en el escrito respectivo, que origina que el órgano de amparo prevenga a quien firmó la demanda, a efecto de que corrija esa irregularidad con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda, de conformidad con los artículos 175, 179 y 180 de la Ley de Amparo.

e) Consideración que encuentra sustento en los principios de impartición de justicia pronta y expedita y efectivo acceso a la jurisdicción, derivados del artículo 17 de la Constitución, referentes al derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa; así como también atiende a los principios de certidumbre jurídica, buena fe y economía procesal.

f) Para fundamentar su resolución, el Colegiado invocó la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 43/96, cuyo rubro establece: "PERSONALIDAD EN EL AMPARO. EL JUEZ DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ELLA CUANDO PROVEE ACERCA DE LA DEMANDA Y, SI NO ESTÁ ACREDITADA, PREVENIR AL PROMOVENTE, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 146 DE LA LEY DE AMPARO; DE LO CONTRARIO, EL REVISOR ORDENARÁ LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.". Asimismo, invocó la tesis VIII.3o.12 K, de rubro: "PERSONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ELLA CUANDO PROVEE ACERCA DE LA DEMANDA, Y SI NO ESTÁ ACREDITADA, PREVENIR AL PROMOVENTE, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 178 DE LA LEY DE AMPARO."

g) Por lo anterior, el Tribunal Colegiado determinó declarar fundado el recurso de reclamación, para el efecto de que la presidencia del mismo tribunal, previniera a la promovente para que, dentro del plazo no mayor a cinco días, acreditara con documento fehaciente el carácter de representante legal o apoderada del quejoso, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendría por no presentada la demanda.

12. Consideraciones similares sostuvo el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de reclamación 22/2014, pero además agregó que no advertía algún pronunciamiento de este Alto Tribunal que imponga la obligación a los tribunales de desechar la demanda en caso de que se promueva por el autorizado en términos del artículo

1069 del Código de Comercio, por lo que debía prevenirse al promovente del juicio para que subsanara esa irregularidad.

13. Por otro lado, al analizar la resolución que desechó la demanda de amparo, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, en el recurso de reclamación 2/2014, consideró lo siguiente:

a) Declaró infundado el agravio, donde la parte recurrente alegó que el tribunal debió haber prevenido al promovente a efecto de que exhibiera el documento que acreditara que es apoderado de la parte quejosa, de conformidad con el artículo 180 de la Ley de Amparo.

b) Sostuvo que la falta de legitimación del promovente no es un vicio que sea subsanable, ni da lugar a prevenir en términos del numeral 180 de la Ley de Amparo en vigor para su regularización, debido a que no se trata de una omisión en los requisitos de la demanda de garantías, contenidos en el artículo 175 de la misma legislación, ni de haber olvidado acompañar a la demanda el documento que acreditara la personalidad del promovente o que el exhibido no fuere suficiente, sino de la inexistencia de facultades de representación al presentarse la demanda de amparo, ya que el promovente se ostentó como autorizado en términos del artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio y dicha calidad quedó corroborada con las constancias remitidas por la autoridad judicial responsable, inherentes al juicio mercantil de origen, y, además, jurisprudencialmente se ha determinado que el autorizado en esas condiciones no está facultado para promover el juicio de amparo directo a nombre de su autorizante por carecer de legitimación.

c) En ese tenor, tal deficiencia no ameritaba ser corregida mediante una prevención y lo procedente era desechar la demanda, pues de acuerdo a los artículos 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo vigente, el juicio constitucional sólo puede promoverse por quien es afectado en su esfera (sic) derechos, ya sea en forma directa o por conducto de su representante o apoderado, siendo que en el caso, ninguno de ellos compareció a promover la demanda, sino que lo hizo quien no tenía facultad alguna para hacerlo y, atento a ello, es manifiesta la ausencia de voluntad para accionar.

14. El **Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito** declaró infundado el recurso de reclamación 52/2014, interpuesto contra el auto que desechó la demanda de amparo directo, bajo los argumentos siguientes:

a) Precisó que la demanda de amparo se desechó en virtud de que el promovente compareció con el carácter de autorizado en términos del artículo

1069 del Código de Comercio, personería reconocida ante el Juez de primera instancia; sin embargo, contrario a los argumentos del recurrente, no procedía prevenirlo, pues del escrito de demanda se advertía que nunca manifestó que se ostentaba como apoderado o mandatario legal de la persona moral quejosa.

b) Determinó que era inaplicable el criterio invocado por el recurrente que establece: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SI EL PROMOVENTE SE OSTENTA AUTORIZADO DEL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, CONFORME AL CUAL CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVERLA Y OMITIÓ EXHIBIR DOCUMENTO QUE LO ACREDITE COMO SU REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO, LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESPECTIVO DEBE PREVENIRLO PARA QUE LA SUBSANE, EN LUGAR DE DESECHARLA."³

c) Lo anterior, porque dicha tesis se refiere al caso en que el autorizado de la quejosa, de conformidad al artículo 1069 del Código de Comercio sea también su apoderado y no hubiera acompañado el poder o mandato correspondiente, en cuyo caso la presidencia del Tribunal Colegiado, debe prevenirlo para que subsane dicha omisión y no desechar la demanda.

d) Sin embargo, en ese caso, el tribunal advirtió que de las constancias que integraban el juicio mercantil de origen, al contestar la demanda ***** , en su carácter de apoderado legal de personal moral actora, autorizó en términos del artículo 1069 del Código de Comercio a ***** , promovente del juicio de amparo, quien en la demanda de garantías no se ostentó como apoderado o mandatario de la persona moral; así, sobre esas consideraciones, el colegiado llegó a la conclusión de que era legal el auto que desechó la demanda de amparo.

15. El **Tercer tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el recurso de reclamación 5/2015, declaró infundados los agravios formulados por el recurrente bajo las siguientes consideraciones:

a) Declaró infundado el agravio en el que la parte recurrente argumentó que fue indebido el desechamiento de la demanda de amparo adhesivo, porque el tribunal debió requerir al representante del tercero interesado a fin de que acreditara la calidad de representante legal o apoderado de aquél, en términos de lo dispuesto por los artículos 175, 179 y 180 de la Ley de Amparo, así

³ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis I.2o.C.16 C (10a.), Libro 5, Tomo II, abril de 2014, página 1476, registro digital: 2006288 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas».

como la tesis aislada del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, intitulada: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SI EL PROMOVENTE SE OSTENTA AUTORIZADO DEL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, CONFORME AL CUAL CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVERLA Y OMITIÓ EXHIBIR DOCUMENTO QUE LO ACREDITE COMO SU REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO, LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESPECTIVO DEBE PREVENIRLO PARA QUE LA SUBSANE, EN LUGAR DE DESECHARLA."

b) Determinó que no era aplicable al caso la tesis aislada que invocó el recurrente, porque fue correcto el desechamiento de la demanda de amparo adhesivo, con sustento en la contradicción de tesis 135/2013, de la cual derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 97/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al haber sido promovida por autorizado en términos del artículo 1069 del Código de Comercio.

c) En ese sentido, estimó que cuando quien acude a promover amparo (principal o adhesivo), lo hace con la personalidad que le está reconocida en el juicio de origen y, si sólo se le tuvo como autorizado en términos del artículo referido, no es posible prevenir al autorizado para que exhiba documento que lo acredite como representante o apoderado de la parte quejosa, ya que en amparo directo no se permite que se integren pruebas, debido a que de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la responsable.

d) Además, apreció que no era el caso de prevenir al autorizado del recurrente, porque no se trataba de que su representación estuviera defectuosa, sino que al promover el amparo adhesivo y los alegatos ostentó su representación en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, que prevé que cuando la personalidad se tenga reconocida ante la responsable, tal personalidad le será reconocida en el juicio de amparo, cuando se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas.

e) De ese modo, la personería que le fue reconocida en el expediente de origen fue precisamente la de autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio y, tratándose de este tipo de autorización, las facultades del autorizado, permanecen limitadas a la tramitación del proceso de origen y no para ejercer la acción constitucional, de modo que, por analogía, tampoco lo faculta para promover el amparo adhesivo ni los alegatos.

f) Incluso, del escrito de demanda de amparo adhesivo no se advierte que haya narrado, que cuenta con un mandato para representar a *****,

lo que implica que no existía base jurídica para prevenirlo para que exhibiera el poder o simple carta poder que acreditara ese mandato.

g) El tribunal concluyó que para estar en aptitud de formular una prevención a fin de que se acreditara la personería, tendría que darse el supuesto de que se tratara de un error subsanable, circunstancia que no aconteció, al no existir duda de que promovió en términos del párrafo tercero del artículo 1069 del Código de Comercio.

16. Finalmente, el **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, para declarar infundado el recurso de reclamación 10/2014, sostuvo, entre otras consideraciones, lo siguiente:

a) Determinó que, contrario a lo aducido por los recurrentes, el presidente del Tribunal Colegiado no tenía la obligación de prevenir a los quejosos, para que regularizaran la deficiencia advertida, ya que no se está en la hipótesis de irregularidad en el escrito de demanda, sino ante la falta de legitimación en el proceso de quien promovió la demanda de amparo.

b) Entonces, si la legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho, o bien, porque cuente con la representación legal de dicho titular y, en el caso, quien compareció no estaba facultado para promover el amparo, por los motivos referidos en la jurisprudencia 97/2013, de la Primera Sala, esto es, no tenía legitimación para instar el juicio de amparo, es inconcuso que no procedía prevenir a los quejosos.

c) Lo anterior, ya que no se trató de ninguna irregularidad en el escrito de demanda, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 175 de la Ley de Amparo, hipótesis en la que, en términos del diverso 180, el presidente del tribunal debe prevenir al quejoso para que subsane las omisiones o corrija los defectos; en el caso, el escrito de demanda fue formulado por un autorizado que se ostentó con una representación que no le permite promover juicio de amparo.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advierte que la contradicción denunciada es existente. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que esta Primera

Sala ha desarrollado jurisprudencialmente los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis,⁴ los cuales son:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos, respectivos, se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida, gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

18. El primer requisito mencionado, esto es, ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método sí se cumple, porque, a juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los recursos de reclamación que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

19. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito, quedó debidamente cumplido en el presente caso pues, del estudio de las sentencias que se denunciaron como contradictorias, se advierte que cada uno de los

⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

tribunales, llegó a una solución diferente en torno al mismo problema: consistente en si se debe o no prevenir al promovente de un amparo que se ostenta como autorizado de la parte quejosa en términos del artículo 1069 del Código de Comercio, a efecto de que exhiba el documento que lo acredite como apoderado o representante legal, y las conclusiones alcanzadas por los Colegiados contendientes sí tienen un punto de choque, pues mientras dos tribunales determinaron que en lugar de desechar la demanda por improcedente, el Magistrado presidente, tuvo que prevenir a la promovente para que dentro del plazo no mayor a cinco días acreditara, con documento fehaciente, el carácter de representante legal o apoderada del quejoso, y, en cambio, los otros Tribunales Colegiados sostuvieron lo contrario.

20. Ahora bien, en cuanto al tercer requisito, esta Primera Sala también ha determinado que, una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados, es necesario que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

21. Así, los criterios sustentados dan lugar a la siguiente interrogante: ¿si se advierte que la demanda de amparo es promovida por persona autorizada en términos del artículo 1069 del Código de Comercio, debe requerirse al promovente para que acredite fehacientemente el carácter de representante legal o apoderado del quejoso a efecto de que corrija esa irregularidad o debe desecharse de plano por notoriamente improcedente?

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se desarrolla en este apartado de la sentencia. Previamente, debe puntualizarse que los tribunales contendientes, desecharon de plano por notoriamente improcedente la demanda de amparo, promovida por el autorizado de la parte quejosa en términos del artículo 1069 del Código de Comercio, aplicando el criterio contenido en la tesis jurisprudencial de esta Primera Sala de rubro: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER AQUEL JUICIO A NOMBRE DE SU AUTORIZANTE."⁵

⁵ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 97/2013 (10a.), Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 325, registro digital: 2005034, de texto: "La acción es un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, cuyo ejercicio corresponde iniciarlo a quien plantea una pretensión litigiosa y dice ser titular de un derecho controvertido, por lo que los actos vinculados directamente con la fijación de tal pretensión inicial,

23. En esencia, ante el desechamiento de la demanda de amparo, los quejosos interpusieron recurso de reclamación y unos Tribunales Colegiados, decidieron declararlo fundado al considerar que debió requerirse al promovente para que acreditara fehacientemente el carácter de representante legal o apoderado del quejoso y, en cambio, otros Tribunales Colegiados al resolver los recursos de reclamación, determinaron que no debía requerirse al promovente.

24. Como se advierte de lo reseñado, todos los Colegiados desecharon la demanda de amparo con base en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 97/2013 (10a.) ya citada. Sin embargo, cabe hacer énfasis –aunque resulte una obviedad– que no es materia de la contradicción el criterio contenido en dicha tesis, que establece que el autorizado en términos del artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio no puede promover juicio de amparo a nombre del quejoso y, consecuentemente, aplicando el criterio jurisprudencial, en dicho supuesto el órgano jurisdiccional debe desechar la demanda, porque el autorizado en términos del artículo 1069 del Código de Comercio, carece de facultades para promover el juicio de amparo directo; sino que el punto a dilucidar es previo a la aplicación del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia, esto es, **si debe primero prevenirse o no al promovente para que acredite fehacientemente el carácter de representante legal o apoderado de la parte quejosa**, en el entendido que si no acredita tal representación y promueve el

como lo es la formulación de la demanda, son exigibles al titular del derecho de acción o a su representante legal o apoderado. Tal criterio, aplicado al juicio de amparo, implica que para formular la demanda sea exigible que la petición provenga de quienes figuran como quejosos (o sus representantes legales o apoderados), pues al ser los titulares de la acción, son los únicos legitimados para decidir qué actos son los que les ocasionan perjuicio y de qué forma se lesionan sus garantías individuales o derechos humanos, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, acorde con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, y 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo vigente desde el 3 del mismo mes y año. En ese sentido, la demanda de amparo debe formularse por el quejoso o su representante legal o apoderado, sin que pueda sustituirse por un autorizado designado en los términos amplios que prevé el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, porque incluso de los artículos 13 de la Ley de Amparo abrogada y 11 de la ley vigente, se advierte que dicha autorización sólo surte efectos para atender procesalmente el juicio mercantil de origen, ya que el alcance de las facultades de "defensa de los derechos del autorizante", no se traduce en que pueda realizar cualquier acto en nombre de éste, sino que su participación, por un lado, debe entenderse limitada a la tramitación del proceso mercantil de origen, por ser una autorización de tipo procesal en la que el legislador no previó que el autorizado adquiriera el carácter de representante legal; y, por otro, porque tales facultades procesales deben armonizarse con el principio de instancia de parte agraviada que rige en materia de amparo, acorde con el cual se reserva al quejoso como directamente afectado la formulación de la demanda de amparo directo en materia mercantil. En consecuencia, en el juicio de amparo directo en esta materia, la demanda debe provenir directamente de quien figura como quejoso o de su representante legal o apoderado, calidades que no se surten respecto del autorizado conforme al artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio."

juicio de amparo, sólo en calidad de autorizado, conforme al artículo 1069 del Código de Comercio, la demanda debe desecharse al no estar facultado para promover juicio de amparo, acorde con lo dispuesto por la tesis jurisprudencial citada.

25. Una vez centrada la cuestión a analizar, esta Primera Sala, considera oportuno, resaltar, nuevamente los rasgos generales del derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, contenidos en el artículo 17 constitucional y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como se ha sostenido en innumerables ocasiones por esta Sala, el derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, consiste en el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el propósito de que mediante un proceso, en el que se respeten las formalidades esenciales, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

26. De igual manera, ha sido criterio reiterado de la Sala que este derecho comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición, dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.⁶

⁶ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a. LXXIV/2013 (10a.), Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 882, registro digital: 2003018, de rubro y texto siguientes: "DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, como se señaló en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al

27. Específicamente, en el artículo 17 constitucional se instituye que la impartición de justicia, debe ser pronta y expedita, de tal manera que, en coherencia con estos postulados, en todos los juicios deben regir principios orientados a satisfacerla –certidumbre jurídica, buena fe y economía procesal– y que permitan a los gobernados un efectivo acceso a la jurisdicción; aspectos que evidentemente son aplicables al juicio de amparo, al tratarse de un medio de control judicial de la constitucionalidad de los actos de las autoridades públicas en defensa de los derechos fundamentales de los gobernados, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno.⁷

28. En este sentido, esta Corte ha observado que el contenido de estos principios adquieren matices propios, tratándose del tema de la personalidad del promovente en el juicio de amparo, pues corresponde al Juez de amparo, analizarla considerando que la materia del debate no son intereses puramente privados, sino el interés supremo de salvaguardar el orden constitucional.

29. Ahora bien, en el contexto de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, el Pleno de esta Suprema Corte, a la luz del artículo 17 constitucional, determinó que la personería del promovente constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso, cuyo resultado –si es que está plenamente satisfecho ese requisito– debe hacer constar el juzgador en el acuerdo admisorio, y, de no estarlo, debe considerarlo como una irregularidad de la demanda que provoca prevenir al promovente para que satisfaga ese extremo dentro del plazo legal, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se tendrá por no interpuesta la demanda de amparo. Consideraciones que informan la tesis de jurisprudencia: "PERSONALIDAD EN EL AMPARO. EL JUEZ DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ELLA CUANDO PROVEE ACERCA DE LA DEMANDA Y, SI NO ESTÁ ACREDITADA, PREVENIR AL PROMOVENTE, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 146 DE LA LEY DE AMPARO; DE LO CONTRARIO, EL REVISOR ORDENARÁ LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO."⁸

juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

⁷ Al respecto véanse las consideraciones de la contradicción de tesis 30/90, resuelta por el Tribunal Pleno.

⁸ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 43/96, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 48, registro digital: 200084, de texto: "Una nueva reflexión acerca de los dispositivos de la Ley de Amparo en torno al tema de la personalidad y de los criterios surgidos a lo largo de varias décadas sustentados, primero por el Tribunal Pleno, y luego por las Salas de esta Suprema Corte, conducen a que este órgano supremo abandone las tesis jurisprudenciales publicadas en

30. En esa línea argumentativa resulta relevante acentuar que bajo tales premisas deben interpretarse los artículos 175, 179 y 180 de la Ley de Amparo vigente, de modo que exista certidumbre en el sistema integral de administración de justicia y se salvaguarde lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en consonancia con el principio pro persona, de tal suerte que se privilegie el ejercicio del derecho si es que se cumplen los presupuestos procesales para su ejercicio.

31. Para una mayor claridad, conviene traer a colación los artículos de la Ley de Amparo referidos, los cuales son del tenor literal siguiente:

"Artículo 175. La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán:

"I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre; ..."

"Artículo 179. El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia."

"Artículo 180. Si hubiera irregularidades en el escrito de demanda por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 175 de esta ley, el

la última compilación, Tomo VI (Materia Común), identificadas con los números 369 y 378, intituladas: 'PERSONALIDAD EN EL AMPARO. EXAMINARLA EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO, ES LEGAL' y 'PODERES INSUFICIENTES POR OMISIÓN DE REQUISITOS. AL DICTARSE LA SENTENCIA NO PROCEDE PREVENIR AL QUEJOSO, SINO SOBRESEER', para adoptar el criterio de que al Juez de Distrito no le es dable examinar de oficio la personería del promovente en cualquier momento del juicio, sino al recibir la demanda, porque constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso, de cuyo resultado si está plenamente satisfecho ese requisito, el Juez lo debe hacer constar en el acuerdo admisorio; y, de no estarlo, lo estime como una irregularidad de la demanda que provoca prevenir al promovente, en términos del artículo 146 de la ley de la materia, para que satisfaga ese extremo dentro del plazo legal, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se le tendrá por no interpuesta; proceder que independientemente de estar apoyado en la Ley de Amparo, obedece a los imperativos del precepto 17 constitucional y responde también a los principios de certidumbre jurídica, buena fe y economía procesal, en tanto impide el empleo estéril de recursos humanos y materiales en el trámite del juicio iniciado por quien carece de personalidad y evita los daños graves ocasionados, tanto para el sistema de impartición de justicia como para las partes. La inobservancia de este criterio, origina que el tribunal revisor, si estima que no está comprobada la personalidad del promovente, ordene la reposición del procedimiento, según lo previene el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo."

presidente del Tribunal Colegiado de Circuito señalará al promovente un plazo que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa.

"Si el quejoso no cumple el requerimiento, el presidente del tribunal tendrá por no presentada la demanda y lo comunicará a la autoridad responsable."

32. En particular, esta Sala considera que los artículos 175, 179 y 180 de la Ley de Amparo, deben interpretarse en las coordenadas del principio pro persona y el derecho de acceso a la justicia, en coherencia con los principios de certidumbre jurídica y economía procesal, en el sentido de que la personería del promovente, constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso; desde esta perspectiva, debe estimarse que si la persona que firmó la demanda no exhibe el documento con el cual acredite el carácter de representante legal o apoderado del quejoso, esa circunstancia debe tenerse como una irregularidad de la demanda, que puede ser subsanada.

33. Desde ese prisma, la Sala considera que el criterio expresado, privilegia la resolución de fondo de los asuntos sometidos a la jurisdicción estatal, y garantiza el derecho de acceso a la justicia, al dar un cauce, mediante la prevención al promovente de amparo, para que éste pueda acceder a la tutela jurisdiccional de sus derechos fundamentales, una vez desahogada la prevención y reunidos los requisitos procesales para ello.

34. En consecuencia, esta Primera Sala observa que si en la demanda de amparo directo el promovente se ostenta como autorizado de la parte quejosa en términos del artículo 1069 del Código de Comercio –conforme al cual carece de facultades para promover dicha demanda– y omite exhibir documento alguno que la acredite como su representante legal o apoderada, el juzgador deberá prevenirla para que subsane esa irregularidad y acredite con documento fehaciente el carácter de representante legal o apoderada del quejoso, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda de amparo directo, pues este modo de actuar, permite cumplir de manera más eficiente e integral con lo previsto en el artículo 17 constitucional y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no se inhibe por un error en la acreditación de la personería de la parte quejosa el examen de constitucionalidad del asunto sometido a la jurisdicción.

35. No obstante lo dicho, esta Primera Sala advierte que al momento de desahogar la prevención, deberá probarse que al momento de presentar la

demanda de amparo el autorizado en términos del 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, ya contaba con la representación suficiente para poder ejercer la acción de tutela constitucional; es decir, el autorizado deberá probar que era apoderado o representante legal de la parte quejosa, cuando promovió el juicio de amparo y no sólo autorizado en términos del artículo citado del código comercial.

VII. DECISIÓN

36. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SI QUIEN LA PROMUEVE SE OSTENTA COMO AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EL JUZGADOR DEBE PREVENIRLO PARA QUE ACREDITE EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DE LA PARTE QUEJOSA. Los artículos 175, 179 y 180 de la Ley de Amparo, deben interpretarse en las coordenadas del principio pro persona y el derecho de acceso a la justicia, en coherencia con los principios de certidumbre jurídica y economía procesal, en el sentido de que la personería del promovente constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso. Desde esta perspectiva, debe estimarse que si en la demanda de amparo directo el promovente se ostenta como autorizado de la parte quejosa en términos del artículo 1069 del Código de Comercio –conforme al cual carece de facultades para promover dicha demanda– y omite exhibir documento alguno que lo acredite como su representante legal o apoderado, el juzgador deberá prevenirlo para que subsane esa irregularidad y acredite con documento fehaciente el carácter de representante legal o apoderado del quejoso, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda de amparo directo, pues este modo de actuar permite salvaguardar de manera más eficiente e integral los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, previstos en el artículo 17 constitucional y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en los principios de impartición de justicia pronta, expedita y acceso efectivo a la jurisdicción, pues no se inhibe por un error en la acreditación de la personería de la parte quejosa el examen de constitucionalidad del asunto sometido a su jurisdicción. No obstante, al desahogar la prevención deberá probarse que al momento de presentar la demanda de amparo el autorizado

en términos del artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, era apoderado o representante legal de la parte quejosa cuando promovió el juicio de amparo y no sólo autorizado en términos del artículo citado del Código de Comercio.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala es competente para conocer de la presente contradicción de criterios entre Tribunales Colegidos de Circuito.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada entre los tribunales contendientes.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y ponente y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a la competencia de esta Primera Sala para conocer de la contradicción, en contra del emitido –parcialmente– por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular; y por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y ponente y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que respecta al fondo de la sentencia.

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

Nota: La tesis aislada VIII.3o.12 K citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 1077.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SI QUIEN LA PROMUEVE SE OSTENTA COMO AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EL JUZGADOR DEBE PREVENIRLO PARA QUE ACREDITE EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DE LA PARTE QUEJOSA. Los artículos 175, 179 y 180 de la Ley de Amparo, deben interpretarse en las coordenadas del principio pro persona y el derecho de acceso a la justicia, en coherencia con los principios de certidumbre jurídica y economía procesal, en el sentido de que la personería del promovente constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso. Desde esta perspectiva, debe estimarse que si en la demanda de amparo directo el promovente se ostenta como autorizado de la parte quejosa en términos del artículo 1069 del Código de Comercio –conforme al cual carece de facultades para promover dicha demanda– y omite exhibir documento alguno que lo acredite como su representante legal o apoderado, el juzgador deberá prevenirlo para que subsane esa irregularidad y acredite con documento fehaciente el carácter de representante legal o apoderado del quejoso, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda de amparo directo, pues este modo de actuar permite salvaguardar de manera más eficiente e integral los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, previstos en el artículo 17 constitucional y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en los principios de impartición de justicia pronta, expedita y acceso efectivo a la jurisdicción, pues no se inhibe por un error en la acreditación de la personería de la parte quejosa el examen de constitucionalidad del asunto sometido a su jurisdicción. No obstante, al desahogar la prevención deberá probarse que al momento de presentar la demanda de amparo el autorizado en términos del artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, era apoderado o representante legal de la parte quejosa cuando promovió el juicio de amparo y no sólo autorizado en términos del artículo citado del Código de Comercio.

1a./J. 15/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 124/2015. Suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil

del Primer Circuito y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 13 de enero de 2016. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia de la Sala y por lo que se indica en el primer punto resolutorio de la sentencia –parcialmente–. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 24/2013, con la tesis aislada I.2o.C.16 C (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SI EL PROMOVENTE SE OSTENTA AUTORIZADO DEL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, CONFORME AL CUAL CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVERLA Y OMITIÓ EXHIBIR DOCUMENTO QUE LO ACREDITE COMO SU REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO, LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESPECTIVO DEBE PREVENIRLO PARA QUE LA SUBSANE, EN LUGAR DE DESECHARLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo II, abril de 2014, página 1476, registro digital: 2006288.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 22/2014, con la tesis aislada III.2o.C.26 C (10a.) de título y subtítulo: "PERSONERÍA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI QUIEN PROMUEVE LA DEMANDA A NOMBRE DEL QUEJOSO LO HACE COMO AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 1079 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE PREVENIRLO PARA QUE LA SUBSANE Y NO DESECHARLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo II, julio de 2015, página 1743, registro digital: 2009638.

El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 2/2014; el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 52/2014; el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 5/2015 y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 10/2014, sostuvieron que la falta de legitimación de quien promueve amparo directo como autorizado en términos de lo dispuesto en el artículo 1069 del Código de Comercio, no da lugar a prevenirlo en términos de lo dispuesto en el numeral 180 de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, a efecto de que subsane esa irregularidad y exhiba el documento con el que acredite su personería como representante legal o apoderado de la parte quejosa, por lo que es correcto desechar por improcedente la demanda de garantías.

Tesis de jurisprudencia 15/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión de fecha veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. 3 DE FEBRERO DE 2016. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

III. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹ y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

IV. LEGITIMACIÓN

6. En el presente caso, la denuncia proviene de parte legítima, en cuanto se trata del recurrente dentro de uno de los asuntos que motivan esta contradicción, es decir, del recurso de queja 102/2015/3, resuelto por el Tercer Tribu-

¹ Publicada en la página nueve del Libro VI, Tomo I, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

nal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. Por tanto, formalmente se encuentra dentro de los supuestos de legitimación, previstos en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.³

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

7. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes:⁴

² "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ... 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. Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción. 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; ..."

³ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ... 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."

⁴ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida, gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. Para determinar si en el caso se reúnen tales requisitos en el tema de contradicción denunciado, se procederá a hacer referencia a los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito.

9. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se cumple pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

10. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** resolvió el recurso de revisión incidental 565/2011, con las siguientes características:

o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

11. ***** y los menores de edad *****, promovieron juicio de amparo indirecto, contra la orden de lanzamiento de la finca, ubicada en el número ***** de la calle *****, en Zapotlanejo, Jalisco, dada por el Juez Quinto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial, así como contra la ejecución de esa orden, que culminó con la desposesión del inmueble el 26 de septiembre de 2011, efectuada por el Juez y secretario ejecutor del Juzgado Mixto de Primera Instancia del Trigésimo Segundo Partido Judicial en Zapotlanejo, Jalisco.

12. El Juez de Distrito admitió la demanda y en el incidente de suspensión, resolvió conceder esa medida cautelar para el efecto de que se restituyera a los quejosos de la posesión del bien.

13. Contra esa resolución incidental, la tercero perjudicada *****, S.A. de C.V., SOFOM, por conducto de su apoderado, interpuso recurso de revisión, en el cual alegó la improcedencia de conceder la medida, porque no puede tener efectos restitutorios una vez consumado el acto reclamado.

14. El Tribunal Colegiado en cuestión confirmó la sentencia recurrida con base en lo siguiente:

- La suspensión del acto reclamado, tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria la protección de la Justicia Federal, por lo cual se mantiene en suspenso.

- En la reforma al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor desde el cuatro de octubre de dos mil once, se establece que los actos reclamados, pueden ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

- Adicionalmente, deben cumplirse los supuestos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, cuando la suspensión es a petición de parte.

- Si bien en el caso, la orden de desalojo ya fue ejecutada, la suspensión para otorgar la restitución es correcta, porque conforme a la reforma constitucional mencionada, se adicionó el requisito de realizar el análisis ponderado

de la apariencia del buen derecho y del interés social, que incide en la estructura de los elementos que tradicionalmente la conformaban, lo que provocó el replanteamiento de la suspensión, enfrentándose a la visión tradicional de ésta.

- Por tanto, se distinguen dos corrientes doctrinarias y jurisprudenciales sobre los requisitos de la suspensión: 1. La corriente avalorada-abstracta, según la cual, la suspensión no responde a la naturaleza de las medidas cautelares o, por lo menos, no le son aplicables algunos principios atribuidos por la teoría jurídica a la medida cautelar, particularmente en sus efectos, y los criterios para el análisis previo de la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado (*fumus boni iuris*); 2. La corriente valorada-concreta, que confiere a la suspensión naturaleza de medida cautelar, por lo que le es aplicable la apariencia del buen derecho para decidir sobre ella.

- Conforme a la primera de esas corrientes, no se toma en cuenta ningún elemento valorativo del acto reclamado, ni se echa un vistazo a la violación, por lo que los actos se analizan en forma genérica, sólo con elementos objetivos, como que el acto sea suspendible y no esté en alguna de las hipótesis de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. Por tanto, no hacen un juicio de ponderación entre los intereses particular y público, y sólo aceptan la suspensión si tiene efectos conservativos y nunca restitutorios o inovativos.

- La corriente avalorada-abstracta, aplica la teoría general de las medidas cautelares a la suspensión, donde se puede hacer un estudio provisional de la constitucionalidad del acto, y de forma concreta al caso particular y del estudio provisional de los conceptos de violación, confrontándolo con la ponderación del orden público y el interés social.

- La primera corriente tuvo gran influencia en los tribunales federales de la Quinta a la Octava Épocas, y su criterio más representativo, determina que al resolverse la suspensión no puede estudiarse el fondo del amparo ("SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.". Primera Sala), con lo cual, la Suprema Corte hizo hincapié en que la suspensión mantiene las cosas en el estado en que se encuentran y no restituye, lo cual sólo es propio de la sentencia de amparo ("SUSPENSIÓN, EFECTOS DE LA.". Primera Sala), por lo cual surgieron criterios que niegan la suspensión en actos consumados ("ACTOS CONSUMADOS.". Primera Sala).

- Bajo esa influencia, los tribunales federales, consideraron que la naturaleza de los actos, determina la concesión o negativa de la suspensión,

según las consecuencias positivas o negativas, o la característica de subsistente o insubsistente, por lo cual se clasificaron los actos reclamados.

- En esta corriente se tomaron en cuenta sólo elementos objetivos del acto y se ignoró cualquier indicio valorativo, confrontando el acto con el interés social o el orden público, sin importar si el acto es constitucional o no; y sólo se consideró si el acto era susceptible de suspenderse.

- Para lo anterior, tomaron como fundamento el texto anterior de la fracción X del artículo 107 constitucional, donde se señala que se tomará en cuenta "la naturaleza de la violación alegada".

- Entre los autores de la corriente valorada-concreta, destaca Ricardo Couto, quien relaciona la suspensión con los principios de las medidas cautelares, y sus ideas fueron retomadas por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 12/90, de la cual derivó la tesis: "SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.", donde se determinó que, para resolver sobre la suspensión, el Juez debe hacer un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho, que podrá cambiar al dictar sentencia definitiva, como un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión, en cuanto a que, como medida cautelar, descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; así, si la provisión cautelar como mera suspensión es ineficaz, debe dictar medidas que no implican la restitución, sino un adelanto provisional (sic) del derecho cuestionado para resolver, posteriormente en definitiva, si el acto es o no inconstitucional.

- También el Pleno resolvió la contradicción de tesis 3/95, de la cual derivó la jurisprudencia: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DEL CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", donde determinó que para resolver sobre la suspensión sí se puede hacer un estudio provisional valorado-concreto de la constitucionalidad del acto.

- En ese mismo tenor, la Segunda Sala resolvió en la solicitud de modificación de la jurisprudencia 3/2007-SS, al considerar que, atendiendo a la apariencia del buen derecho, procede otorgar la suspensión contra los efectos de la orden de baja del activo y alta en situación de retiro por "inutilidad" de los elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, modificando el criterio original, que negaba la medida por considerar consumados los actos ("EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. ES PROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN

EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE RETIRO 'POR INUTILIDAD'.")

- Por tanto, habiendo determinado la Suprema Corte que la suspensión participa de la naturaleza de las medidas cautelares, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, los cuales deben sopesarse con otros elementos requeridos para la suspensión: que no se contravenga el orden público, ni se afecte el interés social, se obliga a hacer una ponderación de tales requisitos, los cuales fueron elevados a rango constitucional, con motivo de la reforma mencionada.

- Así, conforme a la actual teoría valorada-concreta, deben dejarse los conceptos desarrollados por la corriente avalorada-abstracta, como la negativa de asomarse al fondo del asunto y negar la suspensión ante actos consumados, prohibidos o negativos, para ahora partir de la determinación provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado; esto es, verificar si existe el elemento de la apariencia del buen derecho, para luego ponderarlo con el orden público y el interés social, sin ver el acto, de manera aislada de la realidad; y si de su análisis se desprende que el acto, rebasa los límites de su competencia o carece de fundamentación, motivación y, además, no se afecta en grado preponderante el orden público y el interés social, el otorgamiento de la suspensión es factible.

- Por tanto, contrariamente a lo alegado por el recurrente, resulta intrascendente si el acto reclamado ya se consumó, pues conforme a los lineamientos dados en las diversas jurisprudencias invocadas, y la reforma al artículo 107, fracción X, de la Constitución, el Juez debe hacer un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar sentencia definitiva, pues el hecho de anticipar la probable solución de fondo es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión; lo cual es posible mediante el estudio del acto, con un valor o desvalor jurídico para conceder la medida, tomando en cuenta no la naturaleza del acto, sino partir del caso particular del quejoso y del estudio provisional de los conceptos de violación.

- En consecuencia, no son aplicables las tesis invocadas por la quejosa y en cambio, sí lo es la «tesis P/J. 109/2004» del Pleno: "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLAS ES FACTIBLE HACER UNA APARIENCIA ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).", pues en ésta, adelantándose a la reforma constitucional, admite la suspensión sobre actos consumados

reparables, anticipando los posibles resultados de la resolución de fondo, sin que esto constituya una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, por lo que el efecto de la suspensión es interrumpir el estado de cosas, mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor, tales actos puedan reanudarse.

- No hay efecto restitutorio respecto al tiempo en que el quejoso haya permanecido en la desposesión del bien, pero lo que se hace es cesar ese estado, mientras se resuelve el juicio de amparo.

- El estudio de la apariencia del buen derecho es correcto en el caso, porque considerando que el estudio del derecho no es a profundidad, se estima suficiente el contrato de comodato de fecha cierta, exhibido para demostrar presuntivamente el derecho de posesión de los quejosos, del cual fueron privados sin previa audiencia, pues si bien la comodante es la demandada en el juicio donde se dio la orden de lanzamiento, no hay evidencia de que las quejas tuvieran conocimiento de que el inmueble estaba sujeto a una controversia judicial.

15. De dicha ejecutoria, el Tribunal Colegiado elaboró y publicó la siguiente tesis:

"LANZAMIENTO EJECUTADO. AUN CUANDO SE TRATE DE UN ACTO CONSUMADO, PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN, SIEMPRE QUE SE REALICE UN ANÁLISIS PONDERADO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y DEL INTERÉS SOCIAL, EN ATENCIÓN A LA REFORMA DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE ENTRÓ EN VIGOR EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE. Conforme a la reforma de la fracción X del artículo 107 de la Carta Magna, que entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once, para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados deberá realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, aunado a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 15/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16, de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.', estableció que la suspensión del acto reclamado participa de la naturaleza de las medidas cautelares cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y que, además, éstos deben sopesarse con los otros elementos requeridos para su otorgamiento;

con base en la teoría valorada-concreta, inmersa en el nuevo esquema legal que debe considerarse para determinar la procedencia o no de la suspensión del acto reclamado, tratándose de una orden de lanzamiento ya ejecutada, no es válido negar la medida cautelar con el argumento de que se trata de un acto consumado pues, de reunirse los demás requisitos legales para su procedencia, deberá otorgarse para que, entretanto se resuelve el amparo en lo principal, cese el estado de desposesión del inmueble.⁵

16. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito** resolvió el recurso de queja 102/2015/3, con las siguientes características:

17. ***** , actuando como fiduciaria del fideicomiso ***** , demandó a ***** , en un juicio oral de arrendamiento, del cual conoció el Juez Primero de Juicio Civil Oral del Primer Distrito Judicial del Estado de Nuevo León.

18. Durante la audiencia preliminar de veintiocho de abril de dos mil catorce, se elevó a categoría de cosa juzgada el convenio que celebraron las partes, donde se acordó que sólo se renovarían el contrato por voluntad de la arrendadora.

19. El veintisiete de febrero de dos mil quince, se realizó la ejecución forzosa del convenio con la emisión de la orden de desalojo, ordenando la entrega material y jurídica del bien inmueble en litigio. Por lo que, mediante diligencia de diecisiete de abril de dos mil quince, se llevó a cabo el lanzamiento ordenado.

20. Inconforme con lo anterior, el demandado promovió juicio de amparo indirecto en contra de lo siguiente:

- La inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento, por habersele negado un intérprete de su lengua materna indígena *triqui* al castellano, durante el proceso judicial; de que se pudiera expresar en esa lengua durante la audiencia preliminar, y de que se consideraran las especificidades culturales y normas indígenas a las cuales se encuentra sujeto.

- La sanción del convenio, para elevarlo a categoría de cosa juzgada.

⁵ Tesis III.2o.C.7 C (10a.), del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1379.

- El auto de veintisiete de febrero de dos mil quince y mediante el cual se autoriza la ejecución forzosa del convenio judicial, así como la orden de desalojo, desposesión y entrega del local comercial número *****, del Centro Comercial denominado *****, en el Municipio Garza García, Nuevo León.

- El acuerdo de treinta de marzo de dos mil quince, que ordena materializar la citada orden de desalojo; y los posteriores.

- La diligencia de desalojo de diecisiete de abril de dos mil quince.

21. El quejoso solicitó se le concediera la suspensión de los actos reclamados con efectos restaurativos, en razón de las violaciones procesales cometidas en su contra, debido a su calidad de indígena, haciendo una valoración de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, a fin de que mientras se resuelve el juicio de amparo pudiera volver a poseer el local en el cual vende artesanías.

22. El Juez Cuarto de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado admitió la demanda de amparo y la registró con el número 461/2015-I-B. Por cuerda separada, negó la suspensión provisional.

23. El quejoso interpuso recurso de queja en contra de la negativa de suspensión, del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, con el número de expediente 102/2015/3. Los agravios fueron desestimados de la siguiente manera:

- Como lo refiere el recurrente, a partir de la reforma de junio de dos mil once, se cambió el concepto de "garantías" como sinónimo de derechos, a "derechos humanos" y sus "garantías", entendidas ahora como restricciones al poder público para la protección de los derechos.

- En concordancia con esto, se incorporaron los derechos fundamentales, establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano fuera Parte, así como el principio pro persona, y el deber de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Respecto de lo cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió diversos criterios en el expediente varios 912/2010.

- Asimismo, es verdad que en los juicios en que estén sujetas personas de origen indígena, es relevante la intervención de un traductor para la comunicación efectiva y la transmisión de mensajes, porque de esto depende

el ejercicio efectivo del derecho de defensa, para evitar la afectación a la esfera jurídica de sus derechos humanos. Cita la tesis «1a./J. 86/2013 (10a.)» de la Primera Sala: "PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A PROCESO PENAL. ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA DESIGNAR A UN TRANSDUCTOR PRÁCTICO, A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO DE ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN."

- Por tanto, si en el caso se hubieren cometido las violaciones alegadas por el quejoso, por no haber un intérprete en su lengua natal (*triqui*), que motivó la suscripción del convenio que dio origen a la ejecución forzosa y lanzamiento, sin tener pleno conocimiento de lo que suscribió y de sus consecuencias; lo cual podría tomarse en cuenta para presumir, mediante la aplicación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que el acto reclamado es inconstitucional para efectos de la suspensión, y que a pesar de haberse consumado el lanzamiento, sus efectos son de tracto sucesivo y mientras se resuelve el juicio se le casuará (sic) un perjuicio del que no podrá ser restituido el quejoso, de acuerdo con la tesis que invoca, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, que se comparte, sin embargo, en el caso la negativa de la suspensión provisional es acertada, tomando en cuenta que la orden de lanzamiento materializada ya se consumó y, en términos generales, no procede la suspensión.

- Aunque si existen casos de excepción a esa regla general.

- De ahí que con independencia de que las consecuencias del acto se prolonguen en el tiempo e impidan la posesión del inmueble, como esos efectos no son actos continuados de la autoridad, por lo general no pueden ser objeto de suspensión, a través de la medida cautelar citada, pues no debe perderse de vista que existen excepciones aplicando la apariencia del buen derecho para la protección de derechos humanos, y si bien se pueden causar perjuicios al agraviado, ante la falta de elementos para poder ponderar y privilegiar los derechos humanos, no hay elementos de convicción suficientes para otorgar una medida con efectos restaurativos, por lo que solamente se conserva la materia del amparo y contra el lanzamiento materializado no puede otorgarse la suspensión, atendiendo a la naturaleza del acto.

- Cita la tesis «PC.IV. J/2K (10a.)» del Pleno del Cuarto Circuito: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA CLAU-SURA DEFINITIVA DE UN ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO." y la tesis de la Primera Sala: "ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE."

- En el caso concreto no opera el análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

- El primer concepto se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad, respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo tal que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, pero atendiendo a las particularidades del caso, no existen elementos suficientes para comprobar la apariencia del derecho invocado por el quejoso, ya que sería aventurado anticipar por cálculo de probabilidades, que los actos son inconstitucionales, pues no debe perderse de vista que éstos exigen un pronunciamiento sobre la infracción a los derechos humanos del quejoso, durante el juicio de origen por falta de un traductor, para lo cual se requieren mayores elementos que corroboren la demanda, como los informes justificados y pruebas que se rindan en el juicio en lo principal, sin que baste lo relatado por el quejoso, bajo protesta de decir verdad, porque no debe perderse de vista el principio de buena fe y legalidad con que actúa la autoridad; y para hacer este análisis previo, se requieren elementos que hagan probable la ilegalidad del acto prima facie. Por tanto, al ser el quejoso parte de aquel juicio, estaba en posibilidad de aportar copia de las actuaciones o al menos, copia del *DVD* en que se grabó la audiencia preliminar, en la que dice, con artulugios y sin asistencia de traductor, se le engañó para efectos de firmar el convenio del que deriva el lanzamiento.

- Es así, porque esos actos son cuestiones jurídicas debatidas y complejas que deben ser materia de análisis exhaustivo en la sentencia definitiva. Por lo que ante la falta de elementos para hacer un pronunciamiento basado en la apariencia del buen derecho, resulta infundado lo aducido por el recurrente. Cita la tesis «IV.2o.A. 71K (10a.)» del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito «de título y subtítulo»: "APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. COMO ELEMENTO INDISPENSABLE DE PONDERACIÓN PARA LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO NO ASEGURA, POR SÍ MISMO, SU OTORGAMIENTO, NI DEBE TENERSE POR ACREDITADO SÓLO CON BASE EN LO EXPUESTO POR EL QUEJOSO EN SU DEMANDA.

- Tampoco procede la suspensión, atendiendo al peligro en la demora, pues aunque el incidentista no indica en qué consiste ese peligro, no debe perderse de vista que para la aplicación de la apariencia del buen derecho, se requieren dos elementos en que se sustenta su operabilidad, por lo que tampoco podría concederse la suspensión.

- No obsta lo previsto en el artículo 147 de la Ley de Amparo, en cuanto a que, de ser jurídica y materialmente posible, se restablecerá provisional-

mente al quejoso en el goce del derecho violado, mientras se dicta la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, tal supuesto no se actualiza, porque para eso se necesita estimar procedente la suspensión, pero en el caso, los actos son consumados y no es útil la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, ni son aplicables las tesis invocadas por el recurrente.

24. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala, considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, porque a pesar de que el Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, expresamente dijo compartir el criterio sostenido por el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, lo cierto es que en los razonamientos y premisas de cada uno de los tribunales, existe contradicción.

25. Tal discrepancia radica en que según el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, desde la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil once, para determinar si se concede la suspensión del acto reclamado, siempre cabe ponderar la apariencia del buen derecho y el interés social, sin dar importancia ni relevancia alguna al hecho de que ya se hubiera ejecutado el acto reclamado, consistente en un lanzamiento; en tanto que el Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, considera que contra ese acto reclamado, al haberse ya ejecutado, por regla general, debe negarse la suspensión y no resulta útil la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por tratarse de un acto consumado, de modo que sólo por excepción es posible aplicarla para conceder la suspensión con efectos de tutela anticipada.

26. Así, aunque el Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito haya sostenido que comparte la tesis del Tribunal del Tercer Circuito, y haya considerado que en el caso no tenía elementos suficientes para analizar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo cierto es que también en su premisa normativa, sostuvo un criterio contrario al establecido por el segundo de los tribunales mencionados, al establecer como regla general que debe negarse la suspensión cuando el lanzamiento ya fue ejecutado, por darle la categoría de acto consumado; en tanto que para el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito la ejecución del lanzamiento no es determinante para resolver si se concede la medida cautelar, sino el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.

27. Por tanto, ante la existencia de tal contradicción, procede llevar a cabo su estudio para resolver si conforme a la nueva regulación del juicio de amparo, desde la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil once, en el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión contra un lanzamiento ya ejecutado, tiene relevancia considerar el hecho de que el lanzamiento ya se hubiere efectuado o consumado, o si tal aspecto es irrelevante

porque lo determinante para conceder la medida es la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social.

28. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes y la materia que debe resolverse en esta contradicción, cabe formular la siguiente interrogante: Conforme a la nueva regulación del juicio de amparo, desde la reforma constitucional, publicada el seis de junio de dos mil once, ¿en el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión contra un lanzamiento ya ejecutado tiene relevancia considerar el hecho de que el acto reclamado ya se hubiere efectuado o consumado o tal aspecto carece de importancia, porque lo determinante para conceder la medida es la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social, con los cuales se admite y justifica que la suspensión también tenga efectos de tutela anticipada?

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

29. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de que, de acuerdo con la nueva regulación del juicio de amparo desde la reforma a la fracción X del artículo 107 constitucional, publicada el seis de junio de dos mil once, para resolver si se concede la suspensión cuando el acto reclamado es un lanzamiento ya ejecutado, debe atenderse al análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social, junto con el peligro en la demora, sin que resulte determinante el hecho de que el acto ya se hubiere efectuado o consumado, porque tomando en cuenta que la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del juicio de amparo y evitar perjuicios al quejoso, derivados del tiempo necesario para la tramitación del juicio, la medida también debe permitir una tutela anticipada al quejoso a fin de mantenerlo en el goce de los derechos afectados con el acto reclamado, es decir, en el goce de la posesión del bien objeto del lanzamiento, cuando se adviertan elementos sobre la apariencia de una violación constitucional en su contra, siempre y cuando no se siga perjuicio al interés social y se otorguen las garantías correspondientes si se afectan derechos de tercero, de modo que igualmente debe negarse la medida, cuando en ese análisis preliminar o vistazo al fondo del asunto, se advierta que el juicio de amparo es improcedente o bien, que no haya elementos suficientes sobre la apariencia de la violación alegada. En ese sentido, en la determinación de si se concede la medida suspensiva, deja de tener importancia el mero hecho de que el acto de autoridad se hubiere ejecutado; lo cual, en su caso, sólo puede servir para fijar los efectos de la concesión de la suspensión, en el sentido de si es jurídica y materialmente posible, restablecer provisoriamente al quejoso en el goce del derecho violado.

30. En efecto, desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"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:

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;"

31. En dicha reforma, a diferencia del texto anterior, se ordena expresamente al órgano jurisdiccional de amparo, realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, a efectos de resolver sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado.

32. En ese sentido, la Ley de Amparo, al regular lo relativo a la suspensión del acto reclamado, establece que promovida ésta, el órgano jurisdiccional, **deberá realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social para resolver si concede o niega la suspensión provisional** y, en el primer caso, fijar los requisitos y efectos de la medida (artículo 138, fracción I).

33. En los casos en que proceda la suspensión a petición de parte (artículo 128) o en la que se aduce un interés legítimo (artículo 131) si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución

que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo. Con la posibilidad de revocar la suspensión provisional si surgen elementos que modifiquen la valoración sobre la afectación al interés social y el orden público, previa vista al quejoso (artículo 139).

34. De igual forma, al resolver sobre la suspensión definitiva, de considerarse procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para hacer conservar la materia del amparo, hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos (primer párrafo del artículo 147).

35. Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden **y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado**, mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo (segundo párrafo del artículo 147).

36. De lo anterior, se puede apreciar que la nueva regulación de la suspensión del acto reclamado, supone un cambio sumamente importante, respecto de la función y alcances que se venían dando a dicha medida cautelar en la regulación anterior en su aplicación y la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, donde, bajo la premisa de que la suspensión **nunca** puede producir los efectos del amparo, o que su materia difiere **completamente** de la de éste,⁶ se negó a la medida la posibilidad de anticipar provisionalmente al quejoso en el goce de los derechos y garantías afectadas con el acto de autoridad.

37. Bajo esa concepción, surgieron criterios en el sentido de que la suspensión debe negarse contra actos ya ejecutados o consumados, porque la suspensión no tiene efectos de tutela anticipada del derecho, al considerar que éstos son propios de la sentencia definitiva.⁷ Si bien, contradictoriamente,

⁶ "SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.—Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo."

Tesis de jurisprudencia 1184, de la Primera Sala, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Quinta Época, Tomo VI, Parte HO, página 806.

⁷ "ACTOS CONSUMADOS, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN.—Si el informe previo fue rendido fuera de tiempo, pero de la copia certificada que con él se acompañó, aparece haber sido clausurado con anterioridad un establecimiento, se trata de un acto consumado, y como la

se emitieron diversas tesis en que, **de hecho**, se daba lugar a esa tutela anticipada de la garantía o derecho violado, aunque no se admitiera expresamente, como cuando con motivo de la suspensión se levantaban los sellos ya fijados en un local que pretendía asegurarse con motivo de una declaración de quiebra,⁸ o cuando se concedía la suspensión para que el interventor de una negociación mercantil, dejara de ejercer sus funciones.⁹

38. Criterios que iban en contra de lo sostenido por diversos doctrinarios del juicio de amparo, como Fernando Vega¹⁰ y Ricardo Couto.¹¹ Este último consideró que con ellos se limitó el alcance de la suspensión, impidiendo que tuviera verdadera eficacia el juicio de amparo, en cuanto no sólo debía tener efectos conservativos, sino también que permitieran al quejoso el goce de su derecho, mientras durara el juicio.

39. Posteriormente, con la emisión de las tesis de jurisprudencia del Pleno P/J. 15/96¹² y P/J. 16/96,¹³ se admite abiertamente la posibilidad de efec-

copia constituye una prueba que fue rendida en tiempo, debe concluirse que sí quedó probado que se trataba de un acto consumado, por lo que debe negarse la suspensión que se solicite, en atención a que no tiene efectos restitutorios."

Tesis aislada de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXII, página 6810. Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 8663/40. Sanfélix Justo y coag. 22 de agosto de 1941. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

⁸ "SELLOS, FIJACIÓN DE. SUSPENSIÓN.—La colocación de sellos en un local que pretende asegurarse no constituye estado jurídico alguno, sino que únicamente es un medio para efectuar el aseguramiento decretado, pero no significa que éste se haya ejecutado; y si se estima pertinente conceder la suspensión, debe entenderse que se concede para el efecto de que sean levantados los sellos que ya fueron fijados; toda vez que no debiendo subsistir el acto que se suspende, tampoco puede subsistir el medio empleado."

Jurisprudencia 1144, de la Segunda Sala, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Quinta Época, Tomo VI, Parte HO, página 786.

⁹ "INTERVENCIÓN EN MATERIA MERCANTIL, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE.—Si se trata de una negociación mercantil, procede la suspensión para el efecto de que el depositario interventor deje de ejercer sus funciones, pues el hecho de que se haya verificado un embargo con intervención, no significa que el acto se haya consumado."

Tesis Aislada de la Tercera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCI, página 2956. Amparo Civil. Revisión del incidente de suspensión 480/47. Sierra Benito y coagraviados. 29 de marzo de 1947. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Carlos L. Ángeles. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁰ *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*, edición facsimilar de 1883, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.

¹¹ *La Suspensión del Acto Reclamado*, Casa Unida de Publicaciones, S.A. México, 1929.

¹² "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.—La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos

tos de tutela anticipada de la suspensión del acto reclamado, al aceptar que ésta participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos

presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión."

Tesis de jurisprudencia P./J. 15/96 del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16.

¹³ "SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.—El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios

son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; los cuales, debían sopesarse con el interés social o el orden público, para hacer prevalecer el interés general sobre el particular.

40. En ese contexto, la reforma constitucional mencionada recoge estos últimos criterios al establecer que se atienda a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, para conceder la medida de suspensión a fin de que cumpla cabalmente su finalidad protectora, al mismo tiempo, que ordena ponderarla con los posibles perjuicios al interés social, para evitar abusos en el ejercicio de la acción de amparo, según se determinó en la exposición de motivos:

"En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los Jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la 'apariencia del buen derecho' sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado."

Tesis P./J. 16/96, del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 36.

"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad."

41. Con lo anterior, por tanto, se admite que la suspensión del acto reclamado, participa de la naturaleza de las medidas cautelares,¹⁴ cuya esencia es la de servir de instrumento práctico de eficacia del derecho alegado, entre tanto sigue su curso el proceso ordinario y se dicta la sentencia en que se resuelva con certeza y en forma definitiva sobre tales derechos, para evitar los perjuicios que pudieran derivar del tiempo necesario en el seguimiento del juicio.

42. Al respecto, Piero Calamandrei señala que las medidas cautelares, permiten al proceso ordinario, funcionar con calma, en cuanto aseguran preventivamente los medios idóneos para hacer que la providencia pueda tener, al ser dictada, la misma eficacia y el mismo rendimiento práctico que tendría si se hubiera dictado inmediatamente; bajo el principio de que la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien la tiene.¹⁵

43. Junto con la cognición y la ejecución, las medidas cautelares representan una tercera finalidad del proceso, consistente en la prevención de los daños del litigio.

44. En ese sentido, la medida cautelar participa de los efectos de la sentencia definitiva del proceso, específicamente de los efectos prácticos, en cuanto permite mantener al afectado en el goce del derecho que aparentemente, le asiste mientras se resuelve el juicio, pero corresponde sólo a la sentencia determinar en definitiva sobre los derechos alegados y, en su caso, dejar sin efectos los actos jurídicos.

45. Por eso, los presupuestos de las medidas cautelares son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, es decir, se deben sustentar

¹⁴ Sobre la naturaleza de medida cautelar de la suspensión ya se habían pronunciado Silvestre Moreno Cora (*Tratado del Juicio de Amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*), Fernando Vega, Ricardo Couto, Alfonso Noriega (*Lecciones de Amparo*), Héctor Fix-Zamudio (*El juicio de amparo*).

¹⁵ *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*. Trad. de Marino Ayerra Merín, El Foro, Buenos Aires, 1996, página 44.

en un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho alegado por el interesado, mediante el examen preliminar que se hace al fondo del asunto (*fumus boni iuris*), así como en la amenaza de que por el tiempo de duración del proceso ese derecho aparente no sea satisfecho (*periculum in mora*). Y las notas distintivas de tales medidas son la instrumentalidad y la provisoriedad, entendidas la primera, en el sentido de que la medida sirve a un proceso principal, del cual depende su existencia; y la segunda, no simplemente como algo temporal, sino sobre todo como lo que está destinado a durar hasta en tanto sobrevenga un evento sucesivo: la resolución definitiva, en que se determine con certeza sobre el derecho alegado.

46. Cabe mencionar que en la clasificación que hace Calamandrei de las medidas cautelares se encuentran tanto las de carácter conservativo, así como aquellas que consisten en una decisión anticipada y provisorias del mérito.

47. Así, considerando a la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, se tiene que su objeto primordial es mantener viva la materia del amparo impidiendo que, mientras éste se resuelve en definitiva, el acto reclamado pueda consumarse irreparablemente, caso en el cual ya no habría posibilidades de protección, así como también evitar al agraviado los perjuicios que el acto reclamado pudiera ocasionarle con motivo de la duración del juicio, mediante la anticipación de la tutela, cuando se demuestra la apariencia del buen derecho, no se siga perjuicio al interés social y sea jurídica y materialmente posible restablecer al quejoso en el goce de ese derecho.

48. Tales efectos de la suspensión se encuentran regulados en la Ley de Amparo, tanto en lo relativo a mantener las cosas en el estado en que se encuentran, por ejemplo, en los supuestos de los actos reclamados para los cuales debe concederse de oficio la medida cautelar, debido a que la consumación de esos actos haría imposible restituir al quejoso en el goce de su derecho, al tratarse de actos que importan el peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales; también cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal (artículo 126). O los casos de extradición, y cuando se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado (artículo 127).

49. También en el supuesto del artículo 139 previamente mencionado, se prevé el efecto de la suspensión provisional, relativo a mantener las cosas en el estado que guardan, con la posibilidad de tomar las medidas que se estimen convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

50. De igual manera, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la medida suspensiva, tenga como efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, mientras se dicta la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible (segundo párrafo del artículo 147).

51. También se ordena al Juez fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para hacer conservar la materia del amparo, hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva, siga surtiendo efectos (primer párrafo del artículo 147). Así como tomar las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden derechos de menores o incapaces, en tanto se dicta la sentencia definitiva en el juicio de amparo (tercer párrafo del artículo 147).

52. En el caso de amparo contra leyes, la suspensión tiene por efecto impedir los efectos y las consecuencias de la norma impugnada, así como las del acto de aplicación, en su caso (artículo 148).

53. Cuando por disposición expresa de la ley un particular tiene o debe tener intervención en la ejecución, efectos o consecuencias del acto reclamado, con motivo de la suspensión, la autoridad responsable le ordenará la paralización inmediata de la ejecución, efectos o consecuencias del acto o, en su caso, que tome las medidas pertinentes para el cumplimiento estricto de lo establecido en la resolución suspensiva (artículo 149).

54. Asimismo, la ley determina que la suspensión no debe impedir la continuación de los juicios, ni de los procedimientos de remate, hasta antes de que se dicte sentencia firme, o se ordene la escrituración y entrega de bien, respectivamente, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso (artículos 150 y 151).

55. De acuerdo con la anterior regulación, puede apreciarse que la suspensión opera sobre las consecuencias o efectos del acto, para que, por

virtud de ella, el quejoso siga gozando de la garantía que pretendía arrebatárle el acto violatorio, mientras se resuelve el juicio de amparo.

56. En la inteligencia de que no solamente, puede actuar mediante la paralización de un estado de cosas para impedir que el acto afectatorio se materialice (medidas conservativas), sino también mediante el restablecimiento al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (tutela anticipada).

57. Lo anterior, bajo el entendido de que la suspensión no podría llevar a constituir derechos que el quejoso no tenía antes de solicitar la medida cautelar, pues la suspensión sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional, por haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional. Por tanto, sin un derecho que corra peligro mientras dura el proceso, no se justifica la medida cautelar.¹⁶

58. Esto, a reserva de que al dictarse la sentencia, se consolide tal protección por estimar que efectivamente le asiste el derecho advertido en el examen preliminar del asunto que se hizo al conceder la medida; o bien, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado en razón de haber encontrado que al quejoso no le asiste el derecho alegado.

59. En ese sentido, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo y, por eso, equivale a un amparo provisional o provisorio. Esto, pues mantiene al quejoso en el goce del derecho alegado, entre tanto se dicta la sentencia ejecutoria, garantizando la eficacia de la institución de amparo.

60. De ahí que lo determinante para resolver si se concede es el análisis de la apariencia del buen derecho o *fumus boni iuris*, en cuanto que consiste en un juicio preliminar sobre la conformidad a derecho de la pretensión del quejoso, o de la inconstitucionalidad del acto reclamado frente al cual se solicita la tutela preventiva de la suspensión.

61. Esto es, en sede cautelar, a diferencia de la principal (la sentencia), basta que del análisis minucioso que lleve a cabo el Juez de amparo, aparezca

¹⁶ Cabe señalar que en el artículo 131 de la Ley de Amparo, al referirse a los casos en que se aduzca un interés legítimo, se ordena que, en ningún caso, la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

verosímil la existencia del derecho alegado y que por un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal (sentencia de amparo), declarará el derecho en sentido favorable a quien solicita la medida cautelar, a manera de una hipótesis que puede verse comprobada, o bien, refutada, con los medios de convicción que se alleguen durante el juicio. Lo anterior, con el objeto de evitar que el retraso en la impartición de justicia, tenga un impacto negativo a quien, desde un inicio, le asiste la razón, según el principio general, relativo a que la necesidad del proceso para obtener la razón, no debe convertirse en un daño para quien la tiene.

62. En el caso en que se reclama un lanzamiento, ese análisis sobre la verosimilitud del derecho, puede llevar a resultados diferentes, tratándose de una persona extraña a juicio, que respecto de la parte vencida en juicio y contra la cual se decretó el lanzamiento, ya que este último, difícilmente contará con algún derecho que proteger a través del juicio de amparo, al haberse determinado por sentencia ejecutoria, que debe dejar de ocupar el inmueble; en tanto que respecto a la persona extraña a juicio, debe valorarse si cuenta con un derecho suficiente para impedir que se le desposea del bien.

63. El análisis de la apariencia del buen derecho, debe llevarse a cabo con los elementos con que cuente o que se allegue el Juez al resolver sobre la suspensión. En el caso de la suspensión provisional, ordinariamente consistirá en la demanda y los anexos exhibidos por el quejoso y, en el caso de la suspensión definitiva, además, se tienen los elementos derivados del informe previo que rinde la autoridad responsable, los que se allegue el Juez de amparo y rindan las partes en el incidente, como el tercero interesado o el Ministerio Público; según se ordena en los artículos 140 y 143 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, en el informe previo, la autoridad responsable, además de señalar si el acto reclamado es cierto, puede expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, y, a su vez, el Juez de amparo está facultado para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias para resolver sobre la suspensión definitiva, en tanto que a las partes, sólo se les recibirán documentales e inspección judicial, así como la testimonial en los casos de peligro de privación de la vida y demás actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

64. Puede considerarse que ese análisis, resultará más idóneo y mejor sustentado cuando se resuelve sobre la suspensión definitiva, luego de haber oído a las demás partes en el incidente, y de haberse recibido y recabado mayores pruebas que sólo aquellas que el quejoso exhibe con su demanda y con las cuales se resuelve sobre la suspensión provisional. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que la demanda y sus anexos, puedan llegar a formar

convicción suficiente en el Juez, sobre la verosimilitud del derecho para efectos de conceder la suspensión provisional con efectos de tutela anticipada, cuando el promovente haya acompañado a su demanda constancias con alto valor probatorio sobre su autenticidad y contenido, a grado que un juicio objetivo y racional, lleve al Juez a la convicción de que difícilmente pudieran las partes aportar otros medios para negar o modificar dicho contenido y valor probatorio, con los cuales se demuestre su derecho y la afectación que resiente con el acto reclamado.

65. La apariencia del buen derecho, debe ponderarse con el interés social, según dispone la fracción X del artículo 107 constitucional, y el artículo 138 de la Ley de Amparo, lo cual obedece a que una de las condiciones impuestas en la ley para conceder la medida de suspensión, radica en que con ésta no se siga perjuicio al interés social ni se contravengán disposiciones de orden público (artículo 128), según los casos que, de manera enunciativa, se enlistan en el artículo 129 de la misma ley.¹⁷

66. De lo dicho se aprecia que la suspensión, produce los efectos prácticos de la sentencia de amparo, aunque provisoriamente, en tanto que la sentencia lo hace de manera definitiva, pero lo que no puede hacer es nulificar el acto, porque esto sí es exclusivo de la ejecutoria.

¹⁷ Cuando, de concederse la suspensión, continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas y sorteos; continúe la producción y o el comercio de narcóticos; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción; se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense; se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico; se impida el pago de alimentos; se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esa ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional; se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad; se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución, salvo el caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento; se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución.

67. En ese sentido, es que en la nueva regulación del juicio de amparo, se admite abiertamente la posibilidad de restablecimiento en el derecho vulnerado, con motivo de la suspensión, en los términos del segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, es decir, cuando siendo procedente la suspensión, sea jurídica y materialmente posible dicho restablecimiento.¹⁸

68. Por tanto, en la regulación originada con la reforma constitucional, carece de relevancia considerar si el acto reclamado ya fue ejecutado o si se consumó, para efectos de resolver si se concede o no la medida, cautelar, porque admitiéndose la posibilidad de restablecimiento en el goce del derecho como una resolución anticipada de la tutela que se espera del juicio, lo determinante para conceder la medida, debe ser la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social.

69. Así, se considera desacertada la consideración del tribunal contendiente del Cuarto Circuito, pues bajo este nuevo esquema no cabe considerar como regla general la negativa de la suspensión ante actos ejecutados; porque al ampliarse los alcances de los efectos de la medida cautelar de suspensión no sólo a mantener un estado de cosas, sino también al restablecimiento en el goce de los derechos, poco importa si el acto reclamado ya se efectuó, mientras sea jurídica y materialmente posible mantener al quejoso en el goce de su derecho, durante la tramitación del juicio, una vez hecha la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social.

70. Debe tenerse en cuenta que respecto de los actos ejecutados irremediablemente, no sólo la suspensión resultaría improcedente, sino también el amparo mismo, porque dejaría de tener materia sobre la cual pronunciarse; por ejemplo, si se ejecutara una pena de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos o el tormento.

71. Por tanto, fuera de esos casos en que ni siquiera queda materia para el juicio de amparo, la determinación de si el acto reclamado ya se ejecutó

¹⁸ Cierto es que hay casos en que si se concediera la suspensión, prácticamente se deja sin materia el juicio, pero normalmente también daría lugar a lo mismo si se negara, sólo que en este último supuesto, la suspensión ya no cumpliría su cometido de mantener viva la materia del amparo, por lo cual, en su caso, debe prevalecer la concesión de la medida para dar eficacia al juicio de amparo.

Una de dos: o se acepta que la suspensión puede producir los efectos del amparo o se admite que tratándose de casos en que aquélla, por la fuerza de las cosas, produce efectos prácticamente definitivos, el amparo es incapaz de llenar sus fines, y como esto último es la negación del amparo, hay que aceptar lo primero.

Couto, Ricardo. *Op. cit.* Páginas 48 a 52.

o se llevó a cabo, carece de importancia a efectos de establecer si se concede la suspensión en su contra, en la medida en que ésta también puede tener efectos de un amparo provisional; de manera que más bien debe atenderse a si el restablecimiento en el goce del derecho es posible y no hay impedimento jurídico o material para ello, independientemente de que el acto ya se hubiera llevado a cabo.

72. Un ejemplo en que materialmente no sería posible anticipar la tutela mediante la suspensión, puede tener lugar cuando, pedida la medida contra la orden de lanzamiento de un inmueble, ya ejecutada, no sea posible restituir al quejoso en el uso del bien mientras se resuelve el juicio, si por caso fortuito o fuerza mayor el bien hubiera sido destruido o hubiera resentido daños que impidan su uso. Asimismo, no podría restituirse provisoriamente en la posesión del bien con motivo de la suspensión contra el mismo acto reclamado, si luego del desposeimiento, el bien hubiera sido materia de expropiación por acto jurídico distinto al reclamado, cuya validez no haya sido cuestionada; o bien, si el inmueble fue transmitido a un tercero no condicionado a las resultas del juicio de amparo.

73. En razón de lo anterior, cuando el acto reclamado consiste en una orden de lanzamiento ya ejecutada, no basta ese hecho para negar la medida de suspensión, sino valorar la apariencia del buen derecho y el interés social, junto con el peligro en la demora, para determinar si se justifica la tutela anticipatoria a través de la suspensión con efectos de restablecer en la posesión del bien, siempre y cuando no exista impedimento jurídico o material para ello.

74. Por lo expuesto, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia obligatoria el siguiente criterio:

LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL. De la interpretación sistemática y funcional del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 126 a 129, 138 a 140, 143 y 147 a 151 de la Ley de Amparo, se colige que puede concederse la suspensión contra una orden de lanzamiento ya ejecutada para efectos de restablecer al quejoso en la posesión del bien inmueble, siempre que se demuestren la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y no exista impedimento jurídico o material; por lo cual, no basta con haberse ejecutado el lanzamiento para negar la medida suspensiva. Lo anterior, sobre la base de que en la regulación referida se admite abiertamente el carácter de medida cautelar de la suspensión, que participa de los efectos prácticos de la resolución definitiva del

juicio de amparo y, por tanto, no se limita sólo a las medidas de conservación, sino también a las de restablecer al quejoso en el goce del derecho afectado con el acto reclamado, para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que éste pueda resentir por la duración del proceso, constituyendo así un verdadero amparo provisional con el que se anticipa la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en un estudio minucioso y preliminar del asunto, a reserva de que, en la sentencia definitiva, se consolide esa situación si se constata la existencia del derecho aparente o, de lo contrario, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado. Análisis que puede llevar a resultados distintos al resolver sobre la suspensión provisional o la definitiva, debido a la diferencia en los elementos probatorios que tiene a la vista el Juez; o de si el quejoso es parte vencida en juicio contra la cual se decretó el lanzamiento o si es persona extraña a juicio, entre otros aspectos; todo lo cual, en su caso, debe valorarse al analizar las particularidades de cada asunto para verificar si se prueba la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que, a fin de cuentas, es lo que debe determinar si se concede o niega la suspensión del acto reclamado.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado V de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente), por lo que respecta a la competencia y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente),

Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que respecta del fondo del asunto.

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

Nota: Las tesis aisladas de rubros: "SUSPENSIÓN, EFECTOS DE LA." y "ACTOS CONSUMADOS." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 11, noviembre de 1969, Segunda Parte, página 45 y Quinta Época, Tomo CV, julio a septiembre de 1950, página 2491.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 197/2007, P./J. 109/2004, 1a./J. 86/2013 (10a.), PC.IV. J/2 K (10a.) y IV.2o.A.71 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 241, Tomo XX, octubre de 2004, página 1849 y Décima Época, Libro XXIV, Tomo 1, septiembre de 2013, página 808, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas y 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 10, Tomo II, septiembre de 2014, página 1833 y Libro 8, Tomo II, julio de 2014, página 1105.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL.

De la interpretación sistemática y funcional del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 126 a 129, 138 a 140, 143 y 147 a 151 de la Ley de Amparo, se colige que puede concederse la suspensión contra una orden de lanzamiento ya ejecutada para efectos de restablecer al quejoso en la posesión del bien inmueble, siempre que se demuestren la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y no exista impedimento jurídico o material; por lo cual, no basta con haberse ejecutado el lanzamiento para negar la medida suspensiva. Lo anterior, sobre la base de que en la regulación referida se admite abiertamente el carácter de medida cautelar de la suspensión, que participa de los efectos prácticos de la resolución definitiva del juicio de amparo y, por tanto, no se limita sólo a las medidas de conservación, sino también a las de restablecer al quejoso en el goce del derecho afectado con el acto reclamado, para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que éste pueda resentir por la duración del proceso, constituyendo así un verdadero amparo provisional con el que se anticipa

la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en un estudio minucioso y preliminar del asunto, a reserva de que, en la sentencia definitiva, se consolide esa situación si se constata la existencia del derecho aparente o, de lo contrario, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado. Análisis que puede llevar a resultados distintos al resolver sobre la suspensión provisional o la definitiva, debido a la diferencia en los elementos probatorios que tiene a la vista el juez; o de si el quejoso es parte vencida en juicio contra la cual se decretó el lanzamiento o si es persona extraña a juicio, entre otros aspectos; todo lo cual, en su caso, debe valorarse al analizar las particularidades de cada asunto para verificar si se prueba la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que, a fin de cuentas, es lo que debe determinar si se concede o niega la suspensión del acto reclamado.

1a./J. 21/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 255/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. 3 de febrero de 2016. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 102/2015/3, determinó que si bien el artículo 147 de la Ley de Amparo establece que atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, al otorgar la suspensión se ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y de ser jurídica y materialmente posible, se restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de revisión contra el incidente de suspensión 565/2011, con la tesis III.2o.C.7 C (10a.), de rubro: "LANZAMIENTO EJECUTADO. AUN CUANDO SE TRATE DE UN ACTO CONSUMADO, PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN, SIEMPRE QUE SE REALICE UN ANÁLISIS PONDERADO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y DEL INTERÉS SOCIAL, EN ATENCIÓN A LA REFORMA DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE ENTRÓ EN VIGOR EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1379, registro digital: 2002824.

Tesis de jurisprudencia 21/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciséis de marzo de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ CON RELACIÓN A LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 420/2013.

I. Antecedentes

1. En la sesión de once de noviembre de dos mil quince, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos,¹ resolvió la contradicción de tesis 420/2013.
2. La sentencia estableció que existió contradicción de criterios, debido a que los órganos colegiados contendientes, al resolver las problemáticas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer arbitrio judicial y mediante un ejercicio interpretativo, adoptaron un canon relacionado con la forma en que, desde su perspectiva, debía interpretarse el artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, arribando a posturas encontradas sobre un mismo problema jurídico.
3. Toda vez que, por una parte, uno de los Tribunales Colegiados contendientes, medularmente, sostuvo que el numeral en comento contempla un delito complementado, caracterizado porque la conducta desplegada por el sujeto activo debe recaer en más de cinco armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, catalogadas en una misma categoría, acorde a lo previsto en cada una de las fracciones que conforman dicho dispositivo normativo, ya que el citado precepto no sólo sanciona la posesión de éstas, sino que también toma en cuenta sus características lesivas, fijando tres diversos parámetros de punibilidad. Por ello, atendiendo el principio de exacta aplicación de la ley penal, consagrado en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, concluyó que los artefactos deben estar comprendidos en la misma categoría punitiva.
4. Por su parte, otro de los tribunales determinó que el artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos describe un solo tipo penal y que los diferentes parámetros de punibilidad dependen de la menor o mayor peligrosidad o temibilidad de las armas acopiadas, pero que la conducta típica de referencia, consistía en la posesión de más de cinco armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, sin importar que estén o no categorizadas en algún inciso del artículo 11 del ordenamiento legal en cita, coligiendo que si entre esos artefactos se encuentra uno o más de los contemplados en los incisos c), d), e), f), g), h), j), k) o l) del numeral 11 de la ley especial de referencia, debe aplicarse la sanción prevista en la fracción II del ordinal 83 Bis de ese cuerpo normativo, pero que si el acopio no se integra con alguna de esas armas, entonces deben imponerse las penas a que alude la fracción I de dicho precepto. Indicó que sostener lo contrario, equivaldría a cometer un "fraude a la ley".
5. En ese contexto, la materia de la contradicción de tesis se centró en establecer, si para la actualización del delito de acopio de armas, previsto en el artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, es necesario o no que seis de esos artefactos

¹ De los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

bélicos, cuya posesión detenta el activo, estén comprendidos en una misma categoría, acorde a la clasificación que hizo el legislador en las fracciones I y II del citado precepto legal, en la inteligencia de que dicho dispositivo contempla tres parámetros de punibilidad diferenciados, en atención a las características de esos objetos.

II. Razones de la mayoría

6. Ante esa contradicción de criterios, la mayoría concluyó que para esta Primera Sala, era necesario establecer la configuración del tipo de delito previsto en el artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos,² toda vez que prevé marcos sancionadores diferenciados, en atención a las características de las armas objeto del acopio. Ello, a fin de respetar el principio de exacta aplicación de la ley penal, consagrado en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, por el cual, queda absolutamente prohibido imponer, por analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, en principio.

7. En ese sentido, en la sentencia de mayoría, se dijo que del artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se aprecia que la diferenciación punitiva toma como referencia el contenido del artículo 11 de esa misma legislación,³ en el

² "Artículo 83 Bis. Al que sin el permiso correspondiente hiciere acopio de armas, se le sancionará:

"I. Con prisión de dos a nueve años y de diez a trescientos días multa, si las armas están comprendidas en los incisos a) o b) del artículo 11, de esta ley. En el caso del inciso i) del mismo artículo, se impondrá de uno a tres años de prisión y de cinco a quince días multa; y

"II. Con prisión de cinco a treinta años y de cien a quinientos días multa, si se trata de cualquiera otra de las armas comprendidas en el artículo 11 de esta ley.

"Por acopio debe entenderse la posesión de más de cinco armas de las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

"Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el Juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido."

³ "Artículo 11. Las armas, municiones y material para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes:

"a) Revólveres calibre .357" *Magnum* y los superiores a .38" Especial.

"b) Pistolas calibre 9 mm. *Parabellum*, *Luger* y similares, las .38" Súper y Comando, y las de calibres superiores.

"c) Fusiles, mosquetones, carabinas y tercerolas en calibre .223", 7 mm., 7.62 mm. y carabinas calibre .30" en todos sus modelos.

"d) Pistolas, carabinas y fusiles con sistema de ráfaga, sub-ametralladoras, metralletas y ametralladoras en todos sus calibres.

"e) Escopetas con cañón de longitud inferior a 635 mm. (25"), las de calibre superior al 12 (.729" o 18.5 mm) y las lanzagases, con excepción de las de uso industrial.

"f) Municiones para las armas anteriores y cartuchos con artificios especiales como trazadores, incendiarios, perforantes, fumígenos, expansivos, de gases y los cargados con postas superiores al "00" (.84 cms. de diámetro) para escopeta.

"g) Cañones, piezas de artillería, morteros y carros de combate con sus aditamentos, accesorios, proyectiles y municiones.

"h) Proyectiles-cohete, torpedos, granadas, bombas, minas, cargas de profundidad, lanzallamas y similares, así como los aparatos, artificios y máquinas para su lanzamiento.

que se describen las armas, municiones y material para el uso exclusivo de las Fuerzas Armadas Nacionales. También se indicó que dicho numeral contempla un solo delito de acopio, entendido como la posesión de más de cinco armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea –aspecto numérico–, cuya punibilidad depende de las características de los artefactos bélicos objeto del ilícito –potencialidad lesiva específica–, conforme a lo previsto en las fracciones I y II de ese mismo precepto legal.

8. Sin embargo, dijo la mayoría que, atendiendo al proceso legislativo que dio origen el numeral analizado, se colige que la finalidad del legislador fue sancionar con mayor rigor a quienes cometen acopio de armas, siendo evidente que al recaer esa conducta en las de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas Nacionales, su peligrosidad justificaría, per se, un marco sancionador más severo, pero dada la diversidad de artefactos bélicos descritos en el artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, resulta válido que en la ley se diferencie dicho armamento por categorías, atendiendo a su específica potencialidad, estableciéndose parámetros de punibilidad distintos para el acopio de éstas, de acuerdo a la gravedad del hecho.
9. Bajo esa interpretación teleológica, la mayoría consideró que si en el conjunto de armas objeto del delito existen diferentes clases de armamento, basta que la posesión del sujeto activo recaiga en cualquiera de los artefactos bélicos a que alude la fracción II del artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, para que se le aplique la punibilidad prevista en esa porción normativa, toda vez que la relevancia penal del acopio no sólo se basa en un aspecto meramente numérico, vinculado al universo de armas que se poseen de manera ilícita –mayor a cinco–, sino también en su potencialidad lesiva. Lo mismo sucede tratándose de las armas descritas en la primera parte de la fracción I, en relación con las mencionadas en la segunda parte de dicha fracción.
10. A manera de ejemplo, se indicó: que si alguien posee una granada de fragmentación y cinco bayonetas, la peligrosidad de la primera constituye un factor determinante para cuantificar la puesta en peligro al bien jurídico, identificado como la tranquilidad y seguridad de las personas; estimar lo contrario, implicaría denostar la referida potencialidad lesiva, en perjuicio del bien jurídico que se pretende salvaguardar, de ahí que en este supuesto la sanción aplicable es la prevista en la fracción II del artículo 83 Bis de la ley en comento.
11. Finalmente se estableció, en la ejecutoria, que pensar que para la actualización del delito de acopio se exija que seis de esas armas correspondan a una misma categoría,

"i) Bayonetas, sables y lanzas.

"j) Navíos, submarinos, embarcaciones e hidroaviones para la guerra naval y su armamento.

"k) Aeronaves de guerra y su armamento.

"l) Artificios de guerra, gases y sustancias químicas de aplicación exclusivamente militar, y los ingenios diversos para su uso por las Fuerzas Armadas.

"En general, todas las armas, municiones y materiales destinados exclusivamente para la guerra.

"Las de este destino, mediante la justificación de la necesidad, podrán autorizarse por la Secretaría de la Defensa Nacional, individualmente o como corporación, a quienes desempeñen empleos o cargos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o de los Municipios, así como a servidores públicos extranjeros en los casos a que se refieren los artículos 28 y 28 Bis de esta ley."

conllevaría anular el fin perseguido por el legislador, pues bajo esa óptica, alguien podría poseer de manera ilícita un significativo número de armas —obviamente superior a cinco—, pero todas ellas de diversa categoría, sin que se le pudiera imponer alguna de las penas establecidas por el multicitado artículo 83 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

III. Razones del disenso

12. Respetuosamente, disiento de lo resuelto por mis compañeros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las siguientes razones:
13. Considero incorrecta la interpretación que se realizó en la sentencia, toda vez que a mi consideración, el legislador no estableció que la sanción punitiva pueda variar atendiendo a la potencialidad lesiva del armamento comprendido en la figura de acopio y que dicho factor sea determinante para cuantificar la puesta en peligro al bien jurídico, identificado como la tranquilidad y seguridad de las personas.
14. Por el contrario, estimo que la norma penal analizada únicamente acepta una interpretación literal, pues el artículo 14 de la Constitución Federal indica que no se puede imponer pena por analogía o por mayoría de razón, si ésta no se encuentra contemplada exactamente para el delito aplicable.
15. A partir de esa interpretación jurídica, llego a la conclusión de que el artículo 83 Bis de Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos contempla expresamente la sanción atribuible al delito de acopio, atendiendo al tipo de armamento de que se trate, pues literalmente refiere:
16. En la **primera hipótesis**, que la sanción ahí prevista se impondrá si las armas están comprendidas en **los incisos a) o b) del artículo 11** de ese mismo ordenamiento.
17. En una **segunda hipótesis**, indica la sanción aplicable si las armas se encuentran comprendidas en el **inciso i)**.
18. En la **última hipótesis**, establece la penalidad aplicable cuando el acopio se trata de **cualquier otra de las armas comprendidas en el citado artículo 11 del ordenamiento legal en cita (esto debe entenderse como los incisos restantes)**.
19. A su vez, el propio numeral, en su último párrafo, nos indica el concepto de acopio, entendiéndose éste como la posesión de más de cinco armas.
20. Ante dicho contenido legal, llego a la conclusión de que no podemos establecer jurisprudencialmente una sanción penal que no fue prevista por el legislador, pues si atendemos a su voluntad, se advierte que ésta fue clara al establecer tres hipótesis de acopio, dentro de los cuales claramente encuadró determinados tipos de armas, con sus respectivas sanciones. De ahí, la sanción que debe imponerse, atendiendo al principio de exacta aplicación de la ley penal, es aquel que el propio legislador estableció, y no considerar que deba imponerse dependiendo de la peligrosidad del armamento que integre el acopio.
21. Finalmente, no comparto la consideración de exigir que la totalidad de armas que integren el acopio encuadren en una sola hipótesis legislativa, sería anular el perse-

guido por el legislador, y que ello conlleve a que no se imponga sanción penal, pues, reitero, fue el propio legislador, en el artículo 83 Ter del cuerpo normativo en estudio, quien estableció la sanción penal aplicable para la posesión de armas de uso exclusivo, en sus diversas tres hipótesis, la cual se fijó atendiendo al tipo de armamento.

22. Por los motivos señalados, no compartí las consideraciones del proyecto de mayoría.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 420/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 805.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

ACCIÓN HIPOTECARIA. PROCEDE CONTRA CUALQUIER CUESTIÓN RELATIVA A LA HIPOTECA, INCLUYENDO LA CANCELACIÓN DEL CONTRATO Y LA EXTINCIÓN DEL DERECHO REAL DE HIPOTECA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). Del artículo 11 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco deriva que la acción hipotecaria no sólo tiene por objeto obtener el pago de la obligación garantizada con la hipoteca, sino también demandar cualquier cuestión relativa a ésta, incluyendo la cancelación del contrato y, por tanto, la extinción del derecho real de hipoteca. No es óbice a lo anterior que el artículo literalmente refiera que la acción hipotecaria se hace valer en contra del poseedor a título de dueño del fundo hipotecado, pues de una interpretación lógica se concluye que en ese aspecto sólo se refiere a la acción hipotecaria de pago del crédito vencido, debido a que las demás prestaciones que pueden reclamarse mediante el ejercicio de esa acción no se reclaman necesariamente al poseedor del inmueble, como puede ser el caso de la cancelación de la hipoteca, ya que es éste quien ordinariamente demanda esa prestación.

1a. CLXI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3685/2014. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ASISTENCIA CONSULAR A PERSONAS EXTRANJERAS. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL GARANTIZADO BAJO LOS DERECHOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y A NO SUFRIR DISCRIMINACIÓN. Uno de los derechos determinantes que forman parte del debido proceso, es la igual-

dad procesal o la igualdad de armas entre los contendientes. Este derecho es definido como la expectativa que tienen las partes que contienden en un juicio, de tener al alcance una oportunidad razonable de presentar su caso en condiciones que no las coloque en desventaja frente a su oponente, para que puedan hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva. Además, el principio normativo de la igualdad está estrechamente vinculado con el derecho humano a no sufrir discriminación. Para hacer efectivos ambos derechos (el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a no sufrir discriminación), los tribunales deben considerar las diferencias de hecho o reales de cada una de las partes para evitar que ninguna sea colocada en una situación de vulnerabilidad con motivo de esas diferencias. Las acciones que deben ser adoptadas por los tribunales deberán prevenir y, en su caso, eliminar las condiciones de vulnerabilidad de los contendientes, que constituyen auténticas desventajas que impiden que accedan a la justicia integral en condiciones de igualdad como base de un juicio justo. La condición de extranjería podría generar un estado de desventaja real de la persona frente a los nacionales y autoridades de un país que no es el de su origen, cuando forma parte de un juicio con motivo de una acusación penal. Así, la persona extranjera que es detenida en un país que no es el suyo y que es acusada de un delito, está frente a prácticas de hecho y de derecho que le resultan ajenas; es frecuente que desconozca el idioma, que no entienda los procedimientos judiciales ni sus derechos frente a las autoridades locales y que, con motivo de ello, no consiga comprender los alcances de su participación en un juicio, ni las implicaciones y efectos de éste en los bienes jurídicos que le son más valiosos, como la libertad, la propiedad y, a veces, la vida. Por esa razón, se precisa la existencia del derecho humano de los extranjeros a la notificación, contacto y asistencia consular a que se refiere el artículo 36, primer párrafo, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En consecuencia, la configuración del derecho a la notificación, contacto y asistencia consular, representa el respeto al debido proceso.

1a. CLXXX/2016 (10a.)

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ASISTENCIA CONSULAR. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE ENCUENTRA SUBORDINADO A LA VOLUNTAD DE LA PERSONA EXTRANJERA DETENIDA. El derecho al contacto consular está subordinado exclusivamente a la voluntad de la persona extranjera detenida, una vez

que se le informa que tiene dicha prerrogativa, así como el derecho a la asistencia consular. El inciso b) del párrafo 1 del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, señala que las autoridades encargadas de transmitir las comunicaciones de la persona extranjera detenida con la oficina consular de su país, sólo lo podrán hacer "si el interesado lo solicita". Este derecho está reconocido, asimismo, en el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales, que dispone: "cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma: IV. [...] Si se tratase de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda [...]". Por lo tanto, la norma dispone que tras la detención de la persona extranjera, las autoridades deberán comunicarlo de inmediato a la oficina diplomática o consular que corresponda; sin embargo, debe entenderse que la disposición normativa se complementa con lo dispuesto en el inciso b), párrafo 1, del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y lo previsto en el numeral 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el objeto de que la comunicación con la oficina consular del país de la persona extranjera detenida se realice, pero una vez que esta última haya sido notificada de su derecho al contacto y a la asistencia consular y haya expresado su voluntad para que se llevara a cabo dicha comunicación.

1a. CLXXXV/2016 (10a.)

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ASISTENCIA CONSULAR. ETAPAS PROCEDIMENTALES PARA HACER EL RECLAMO DE RESPETO A LA ASISTENCIA CONSULAR POR PARTE DE LA PERSONA EXTRANJERA DETENIDA.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la violación al derecho humano a recibir la información, notificación, contacto y asistencia consular o diplomática de las personas extranjeras detenidas, se puede dar en diferentes etapas procedimentales. La primera etapa debe darse por el agente que en representación del Estado ejecuta materialmente la detención del extranjero; lo cual debe replicarse por la autoridad ministerial que recibe al detenido. Esta etapa puede identificarse como averiguación previa. Respecto al sistema procesal penal acusatorio y oral, corresponde a la etapa de

detención y retención primaria, previa a la presentación del detenido ante el juez de control o de garantías para formalizar la detención y dar pauta al inicio de la etapa de investigación formalizada y sometida a control judicial; o en aquellos casos en que no existe detención previa, pero sí derivada de una orden de aprehensión. Las siguientes etapas procedimentales se desarrollan en sede judicial; etapas en las cuales puede prolongarse la violación al derecho humano en comento ya actualizada en la fase previa o presentarse otra vertiente o modalidad de violación del mismo derecho. Otra hipótesis sería aquella en la que a pesar de haberse comunicado al extranjero de su derecho consular de recabar su voluntad para solicitar la asistencia en cualquiera de las etapas procedimentales, no se comunique al representante diplomático del gobierno extranjero del que es nacional el detenido, para el efecto de asegurar la asistencia. A partir de lo anterior, se puede patentizar el reclamo de violación al derecho humano, particularmente, porque ello depende del momento en que el extranjero tenga conocimiento de la existencia de dicha violación, lo que significa que el reclamo no puede ser sometido a condicionantes de preclusión. Por tanto, ese carácter prorrogable de la oportunidad para reclamar el derecho humano a la notificación, contacto y asistencia consular o diplomática de las personas extranjeras sometidas a un procedimiento penal, tiene una base fundamental: el conocimiento que tiene la autoridad de que el inculcado tiene la calidad de extranjero o, por lo menos, al advertir características particulares que hacen presumir fundadamente que tiene esa condición. Es por ello que en cualquiera de las hipótesis, una vez que se actualizan, se activa el deber de las autoridades de informar al extranjero sobre la existencia del derecho, toda vez que es la calidad de extranjero la que de inmediato da lugar a la activación de la protección del derecho humano de asistencia consular o diplomática, por lo que debe ser informado que tiene ese derecho y constatar que es su voluntad recibir dicha asistencia. Por tal motivo, el reclamo de la violación al derecho analizado es posible realizarlo en cualquier etapa procedimental penal o en las vías extraordinarias de impugnación que permiten el juicio de amparo indirecto o directo. Razón por la cual es importante que las autoridades que estén directamente vinculadas con la detención de un extranjero que es sometido a un procedimiento penal realicen todas las acciones necesarias para observar que no se viole el derecho de asistencia consular, cuyo acatamiento es inexcusable en términos del imperativo que se desprende del párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ASISTENCIA CONSULAR. OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES POLICIALES Y MINISTERIALES PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO MATERIAL Y FORMAL DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que en relación con el derecho al contacto y asistencia consular, en términos del inciso b), párrafo 1, del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, las autoridades policiales y ministeriales, según el momento, están obligadas no sólo a facilitararlo, sino a fungir como conducto de comunicación de la persona detenida con la oficina consular de su país. Las comunicaciones entre la persona extranjera detenida y su oficina consular deberán llevarse a cabo por conducto de las autoridades policiales o ministeriales, según sea el caso, sin dilación alguna. Las autoridades deberán cumplir con esta obligación a partir de los hechos de cada caso, considerando la distancia o la naturaleza del medio que sirva para transmitir la información a la oficina consular, así como la facilidad o la complejidad de las comunicaciones. La imposibilidad de cumplir con esta obligación deberá estar debidamente justificada y documentada y estar apegada a las facultades de la autoridad que la invoque como excepción de cumplimiento. Asimismo, la obligación de las autoridades policiales y ministeriales, según sea el caso, de facilitar el contacto de la persona extranjera detenida con su consulado y de fungir como conducto de comunicación entre ambos para llevar a cabo dicho contacto, debe ser eficaz, esto es, no deberá limitarse únicamente a un trámite formal, destinado a fracasar, sino que las autoridades deberán cerciorarse de que las autoridades consulares reciban la comunicación de la persona extranjera detenida. La comunicación auténtica con la oficina consular respectiva deberá estar debidamente documentada por las autoridades que la llevaron a cabo.

1a. CLXXXIV/2016 (10a.)

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO DICTADO POR UN JUEZ QUE DECLINÓ SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN ASUNTO. DEBERES DEL JUEZ DEL SISTEMA PENAL MIXTO QUE RESULTE COMPETENTE PARA CONOCERLO. En virtud de que el auto de vinculación a proceso, propio del sistema procesal penal acusatorio y oral, es una actuación insuficiente para la apertura del proceso penal en el sistema penal mixto, al constituir una determinación en fase investigadora inconclusa, que aún no está precedida del correspondiente ejercicio de la acción penal y previa consignación ante una autoridad jurisdiccional, un juez perteneciente al sistema penal mixto sólo estará en condiciones de emitir pronunciamiento sobre el proceso penal una vez que cuente con la consignación de la averiguación previa, cuyo ejercicio corresponde al órgano técnico de acusación, sustentada en elementos probatorios desahogados legalmente en la indagatoria, de los cuales se permita acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de indiciado al respecto. Así, cuando un juez del sistema penal mixto resulte competente para conocer de un asunto en el cual un juzgador perteneciente al sistema procesal penal acusatorio y oral determinó dictar auto de vinculación a proceso y declinó su competencia para conocer de éste, debe dejar sin efectos dicha determinación (el auto de vinculación a proceso) y remitir las constancias al Ministerio Público de la Federación investigador que corresponda para que, en uso de sus facultades legales, determine sobre la integración de la averiguación previa respectiva y, de estimarlo procedente, ejerza la acción penal mediante la correspondiente consignación de los autos ante la autoridad jurisdiccional que por turno le corresponda, para la tramitación del proceso penal respectivo.

1a. CLXX/2016 (10a.)

Conflicto competencial 28/2015. Suscitado entre el Juzgado de Control del Distrito Judicial de Valle de Bravo, Estado de México y el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Estado de México. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LOS DATOS DE PRUEBA QUE LA INTEGRAN EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN DESFORMALIZADA DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL, NO PUEDEN TRASLADARSE A LA AVERIGUACIÓN PREVIA DE UN PROCESO PENAL MIXTO. El sistema procesal penal mixto opera bajo el principio de per-

manencia de la prueba introducida al expediente judicial en cualquier etapa procedimental, hasta en tanto no sea declarada su ilegalidad y exclusión del material probatorio. Por su parte, en el sistema procesal penal acusatorio y oral –para efecto del juzgamiento y la afirmación de la culpabilidad del imputado– únicamente podrán considerarse las pruebas introducidas en la etapa de juicio oral, salvo aquellas cuyo desahogo anticipado esté autorizado por la ley. Así, a cualquier elemento que pudiera constituir prueba plena, introducido, obtenido o desahogado al margen de las precisiones señaladas, no puede adjudicársele ese carácter. Ahora bien, en el sistema procesal penal mixto se requiere un mayor reforzamiento en la acreditación del hecho delictuoso, a través de pruebas desahogadas con las formalidades establecidas en la legislación procesal aplicable, por lo que la tarea investigadora debe ser más estricta. En cambio, en el sistema procesal penal acusatorio y oral, la imputación no requiere de la plena certeza del Ministerio Público de que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometiera o participara en su comisión, pues la convicción final de la existencia del delito y la responsabilidad penal será del juez, lo que implica que en este sistema la configuración de la carpeta de investigación no requiere de una tarea investigadora reforzada; de ahí que ésta no se integre con pruebas, sino con datos de prueba. Consecuentemente, los datos de prueba que integran la carpeta de investigación en la fase de investigación desformalizada del sistema procesal penal acusatorio y oral no pueden trasladarse a la averiguación previa dentro un sistema penal mixto, y estimar que constituyan diligencias desahogadas en ésta, aun cuando se encuentran en la misma fase indagatoria, ya que cada proceso penal cumple con determinados requisitos formales que las leyes imponen.

1a. CLXVII/2016 (10a.)

Conflicto competencial 28/2015. Suscitado entre el Juzgado de Control del Distrito Judicial de Valle de Bravo, Estado de México y el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Estado de México. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CRÉDITO FISCAL. MOMENTO A PARTIR DEL CUAL ES EXIGIBLE MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN 2006).

De los artículos 65 y 145, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación vigente en 2006, deriva que si un crédito no se cubre o garantiza dentro de los cuarenta

y cinco días siguientes a la notificación de la resolución que lo contiene, es exigible por la autoridad hacendaria mediante el procedimiento administrativo de ejecución en el día cuarenta y seis. Lo anterior es así, ya que en materia fiscal la exigibilidad de un crédito no depende de la firmeza de la resolución que lo contiene, pues la autoridad hacendaria está facultada para instar su cobro; para ello basta una resolución que determine un crédito fiscal debidamente notificada al particular, y que éste sea exigible de acuerdo con los requisitos legales, independientemente de que en caso de ser fundada una futura impugnación, el importe se devuelva al particular mediante el procedimiento correspondiente.

1a. CLXV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 5473/2014. Viar Corporación, S.A. de C.V. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. DISTINCIÓN ENTRE ACCIÓN Y VÍA. Del derecho a la tutela jurisdiccional se desprenden dos instituciones distintas. En primer término, la acción, que en general puede concebirse como un derecho subjetivo, público y autónomo, mediante el cual se requiere la necesaria intervención del Estado para la protección de una pretensión jurídica que deriva de ser titular de un derecho tutelado por el derecho objetivo. Por otro lado, la vía, es el esquema del ejercicio de la potestad jurisdiccional, esto es, la forma o el camino a través del cual se desarrolla el proceso para resolver la pretensión planteada. El mismo derecho a la tutela judicial efectiva implica que una vez ejercitada la acción, el planteamiento realizado debe desarrollarse a través de un proceso, en el que se deben respetar ciertas formalidades, que se desarrollan a través de varias etapas que la ley detalla, a fin de llevar en cada una de ellas diversas actuaciones procesales que culminan con una sentencia, es decir, en una decisión sobre la pretensión planteada; proceso al cual se le conoce como vía.

1a. CLVII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3685/2014. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo,

Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA ASISTENCIA CONSULAR. ALCANCE DEL TÉRMINO "SIN DILACIÓN" A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36, NUMERAL 1, INCISO B), DE LA CONVENCIÓN DE VIENA, ANTES DE QUE RINDA SU PRIMERA DECLARACIÓN ANTE CUALQUIER AUTORIDAD. El artículo citado establece el derecho humano de la persona extranjera detenida a ser informada, sin dilación, acerca de los derechos que reconoce a su favor la propia Convención. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el término "sin dilación" significa inmediatamente tras la privación de la libertad, por lo que las autoridades del Estado receptor están obligadas a informarle a la persona extranjera detenida de los derechos que el artículo referido le reconoce, desde el momento de la detención y siempre antes de que rinda su primera declaración ante cualquier autoridad.

1a. CLXXXI/2016 (10a.)

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA ASISTENCIA CONSULAR. LA OMISSION DE INFORMAR A LA PERSONA EXTRANJERA DETENIDA SOBRE AQUÉL, ASÍ COMO LA FALTA DE CONTACTO Y DE LA ASISTENCIA JURÍDICA CONSULAR CONCRETA, CONSTITUYEN UNA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE DEFENSA ADECUADA, AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA JUSTICIA EFECTIVA. Conforme al artículo 36, numeral 1, inciso c), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, las autoridades administrativas, policiales, ministeriales y judiciales, deberán facilitar la libre comunicación entre los funcionarios consulares y la persona extranjera arrestada, detenida o presa en cumplimiento de una sentencia, así como las visitas de aquéllos con ésta para preparar su defensa frente a los tribunales del país. Lo anterior es fundamental, pues tiene que ver con los derechos a la defensa y a la asistencia humanitaria que asisten a las

personas extranjeras detenidas y que corren a cargo de las autoridades consulares del Estado que envía. Sin embargo, si hay oposición de la persona extranjera detenida a las visitas de los funcionarios consulares, éstas deberán interrumpirse. La trascendencia de esta decisión obliga a las autoridades a dejar constancia de que la oposición al contacto, visita y asistencia consular se realiza por el extranjero con la comprensión de las consecuencias jurídicas que ello conlleva, de no tener una directriz de asistencia del Estado del que es nacional. La vulneración a las directrices mencionadas por la omisión de información a la persona extranjera detenida sobre su derecho a contactar con el consulado de su país, así como la falta de contacto y de la asistencia jurídica consular concreta, constituyen una violación a los derechos humanos de defensa adecuada, al debido proceso y al acceso a la justicia efectiva en condiciones de igualdad en el procedimiento penal, reconocidos en los artículos 1o., 14, 16, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en relación con los artículos 1, numeral 1; 7, numeral 4; 8, numeral 1, y 8, numeral 2, inciso e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1a. CLXXXVI/2016 (10a.)

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA ASISTENCIA CONSULAR. LOS AGENTES DEL ESTADO DEBEN INFORMAR A LA PERSONA EXTRANJERA DETENIDA SOBRE AQUÉL, AL MISMO TIEMPO DE HACERLE SABER LOS MOTIVOS DE SU DETENCIÓN. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en cuanto a la oportunidad, existe un estrecho vínculo entre el derecho de la persona extranjera detenida a ser informada sobre sus prerrogativas al contacto y a la asistencia consular conforme al artículo 36, numeral 1, inciso b), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y el de estar enterada de los motivos de su detención, en términos del artículo 7, numeral 4, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual prevé que toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados en su contra. Por ello, los agentes del Estado deben informar a la persona bajo su custodia de los motivos y las razones de su detención desde el momento en que ésta se produjo, pues así se impiden las detenciones ilegales y arbitrarias, y

se protege el derecho de defensa de la persona detenida. Asimismo, el agente que realice la detención debe informar a la persona privada de la libertad y bajo su custodia, en un lenguaje simple y libre de tecnicismos, tanto los hechos como las bases jurídicas en los que se sustenta la detención, y no sólo mencionar la base legal. Por tanto, la información sobre el derecho al contacto y a la asistencia consular, así como la información sobre los motivos de la detención cuando se trate de una persona extranjera, deberán suministrarse al mismo tiempo, esto es, desde el momento de la detención y siempre antes de que rinda declaración ante cualquier autoridad. En conclusión, corresponde a la policía o a la autoridad que realice la detención, informar a la persona, por lo menos verbalmente, de forma sencilla y libre de tecnicismos, los motivos y los fundamentos de la detención, al momento en que ésta se llevó a cabo. El cumplimiento de esta obligación, cuando la detención la realice alguna autoridad, debe verificarse con el parte informativo u oficio de puesta a disposición y acepta prueba en contrario. Sin embargo, si la detención la lleva a cabo un particular (lo cual sólo podrá ocurrir con motivo de sorprender en flagrancia al probable responsable), y la autoridad policiaca o alguna otra recibe en custodia a la persona extranjera detenida, las autoridades deberán informarle, en los términos referidos anteriormente, sobre los motivos y fundamentos de la detención. Ahora bien, si el extranjero detenido es entregado en custodia directamente ante el Ministerio Público, lo anterior deberá cumplirse antes de que rinda su primera declaración ante las autoridades; en cambio, la obligación de notificar por escrito sobre los motivos de la detención a la persona privada de la libertad está a cargo del Ministerio Público, una vez que es detenida y puesta a su disposición. Asimismo, los jueces también deben cumplir con esta obligación una vez que la persona extranjera detenida se encuentra presencialmente sometida a su jurisdicción, antes de que rinda su primera declaración.

1a. CLXXXII/2016 (10a.)

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO REAL DE HIPOTECA. La hipoteca, al ser un derecho real, implica un poder jurídico del acreedor sobre un bien determinado que comprende la acción persecutoria y, por ser de garantía, también involucra el derecho de disposición y preferencia en el pago. Ahora bien, este poder jurídico constituye un gravamen sobre un bien ajeno, el cual trasciende la relación personal de

crédito, es decir, que es oponible a cualquier persona que adquiriera el inmueble, siempre que esté inscrito en el Registro Público de la Propiedad; por tanto, el bien sigue sujeto a la hipoteca aunque pase a poder de un tercero ajeno a la relación que tienen el acreedor hipotecario y el deudor que constituyó la hipoteca; de ahí que la acción hipotecaria podría ejercitarse contra cualquier adquirente. Así, al tratarse de un derecho de garantía, el bien permanece en poder del deudor o de un tercero y, en ese sentido, el poder jurídico que su titular (el acreedor hipotecario) ejerce sobre él, se realiza de forma indirecta a través del poder jurisdiccional del Estado, pues sólo ante el incumplimiento del deudor, el acreedor hipotecario puede exigir judicialmente el pago del crédito garantizado por el bien hipotecado.

1a. CLX/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3685/2014. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DIFERENCIACIÓN EXPRESA ENTRE "MARCAS" Y "NOMBRES COMERCIALES" EN LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. EL DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY NO AMPARA LA PRETENSIÓN DE ANULAR EL RÉGIMEN APLICABLE A LA CONTRAPARTE CON LA FINALIDAD DE QUE A ÉSTA SE LE APLIQUE EL DEL QUEJOSO.

En la Ley de la Propiedad Industrial, el legislador distinguió expresamente entre "nombre comercial" y "marca", estableciendo para el primero una protección sin la necesidad de registro, mientras que para la segunda dicha protección sí está condicionada a la existencia de un registro previo, regulación que constituye una distinción legislativa por diferenciación expresa. En este orden de ideas, cuando se aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa, el principio de igualdad sólo da cobertura a la pretensión del quejoso que busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y que no se le aplique el régimen jurídico creado expresamente para su situación. En consecuencia, existe imposibilidad jurídica para reparar una supuesta violación al derecho a la igualdad cuando se reclama la inconstitucionalidad de la diferenciación expresa entre "nombre comercial" y "marca" contenida en la Ley de la Propiedad Industrial, si lo que pretende en realidad el quejoso es invalidar el régimen jurídico creado para su contraparte, que es el aplicable a los nom-

bres comerciales y, como resultado de esa invalidez, que su contraparte tenga que quedar comprendida en el régimen jurídico aplicable a las marcas, el cual corresponde al quejoso.

1a. CLXXII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3445/2014. Servicios Administrativos AZU, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DILIGENCIAS PRACTICADAS POR AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL O LOCAL. EL ARTÍCULO 287, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, QUE LES OTORGA EL VALOR DE TESTIMONIOS, NO VIOLA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

El precepto citado, al prever que las diligencias practicadas por los agentes de la Policía Judicial Federal o local tendrán el valor de testimonios, no viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad jurídica, ya que reglamenta la valoración judicial de dichos medios de convicción –entre los que se encuentran los informes o partes informativos, que deben realizarse en términos del artículo 3o., fracción IX, del ordenamiento adjetivo referido–, con el objetivo de guiar la actividad intelectual del juzgador cuando éste se enfrenta a su ponderación valorativa. Así, tomando en cuenta que las reglas de la valoración de la prueba constituyen un elemento central del derecho al debido proceso, el artículo 287, párrafo último, del Código Federal de Procedimientos Penales, otorga a las diligencias policiales el mismo valor probatorio aplicable a las pruebas testimoniales, con la finalidad de que el juez de la causa aprecie las actuaciones bajo el mismo método de ponderación, pues la prueba testimonial se ubica entre los medios de convicción que para efectos de valoración judicial tienen el carácter de indicio, por lo que requiere de la existencia de otros elementos de prueba para que pueda afirmarse la demostración del hecho al que se refiere. Asimismo, en cuanto a las diligencias de la policía que son comunicadas al Ministerio Público mediante informes suscritos por los servidores públicos que las practicaron, en términos de las reglas procesales de valoración de las pruebas, aplicadas en sentido estricto, el informe de la policía o parte informativo constituye un documento público, como a los que se refiere el artículo 280 del código citado, con valor probatorio

pleno. Sin embargo, dadas las características y la trascendencia de las diligencias de la policía, el propio legislador limitó el parámetro con el que debe valorarlas el juzgador; de ahí que, a pesar de que los informes de la policía constituyen documentos públicos, el legislador consideró prudente que para su análisis fuera procedente someterlos a las condiciones de valoración de la prueba testimonial, que supone que quien lo rindió es una persona que estaba presente en el lugar y el momento en que el hecho relevante tuvo lugar, por lo que puede poner dicha información en conocimiento de la autoridad. Circunstancia que, lejos de afectar los derechos de defensa y contradicción de quienes son parte en el proceso penal, permite ejercerlos en mejores condiciones, al otorgar la posibilidad de que el contenido del informe policial sea cuestionado y someter a quien lo rinde a ratificarlo mediante cuestionamiento directo, lo que permite configurar plenamente la prueba testimonial al introducirse el contenido del dictamen al juicio a través de su suscriptor.

1a. CLXVI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 549/2014. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ELEMENTOS NORMATIVOS DEL TIPO. LA DETERMINACIÓN DEL ALCANCE Y CONTENIDO DEL ELEMENTO "PADRASTRO", PARA EFECTOS DE SU DEMOSTRACIÓN, NO REQUIERE DE UN EJERCICIO DE INTERPRETACIÓN CONFORME. Aun cuando la autoridad recurrida señalara realizar una interpretación conforme para dar contenido al elemento normativo "padrastro", contenido en el artículo 178, fracción II, del Código Penal para el Distrito Federal y, para ello, citara los artículos 1o. (principio *pro homine*) y 4o. (interés superior del menor) constitucionales, no puede considerarse como tal si en realidad lo que hizo fue determinar el significado y alcance de dicho elemento con apoyo en la legislación civil y la apreciación de la figura del "padrastro" en el ámbito social, todo ello desde una perspectiva de la teoría del delito.

1a. CLXXIV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 296/2015. 1o. de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ESTADO CIVIL COMO CATEGORÍA SOSPECHOSA. LA IGUALDAD O DISTINCIONES DE CONDICIONES ENTRE LOS CÓNYUGES Y LOS CONCUBINOS PERTENECEN A LA CATEGORÍA DE ESTADO MARITAL, POR LO QUE LAS NORMAS QUE LAS ESTABLEZCAN DEBEN SER OBJETO DE ESCRUTINIO ESTRICTO PARA DETERMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD.

El artículo 1o. de la Constitución mexicana reconoce un amplio catálogo de categorías sospechosas, dentro de las que expresamente se prevé el estado civil. En relación con dicha categoría y, más específicamente dentro de aquélla, al estado marital, ésta se encuentra relacionada estrechamente con la libertad personal, la dignidad y la libertad de pensamiento, y atiende a la decisión autónoma de entrar o no en una relación personal permanente –jurídica o de hecho– con otra persona, y de la cual se crean consecuencias de la misma índole, dependiendo de dicho estado. Así, atendiendo al principio pro persona y a la interpretación evolutiva y sistemática de los derechos humanos, para efectos de categorías sospechosas, la igualdad o distinciones de condiciones entre los cónyuges y los concubinos, deben considerarse dentro de la categoría de estado marital, la cual tiene como finalidad abordar los intereses, beneficios o perjuicios de estar casado o no casado y, dentro de este último, de vivir en pareja o ser soltero. Corresponderá a cada caso específico determinar si las distinciones realizadas son o no discriminatorias. Al respecto, es importante recordar que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada, por lo que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en aquéllas garantiza que sólo serán constitucionales las que tengan una justificación muy robusta.

1a. CLXXIX/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 597/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IGUALDAD ANTE LA LEY. ALCANCES DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA DIFERENCIACIÓN EXPRESA.

El derecho fundamental a la igualdad, en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley, comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma

desigual, sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. En este orden de ideas, cuando se aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa, el principio de igualdad sólo da cobertura a la pretensión del quejoso que busca quedar comprendido en régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado expresamente para su situación. De acuerdo con lo anterior, desde la perspectiva del derecho a la igualdad, existe imposibilidad jurídica para reparar la supuesta violación a la igualdad cuando lo que se reclama es la inconstitucionalidad de la diferenciación expresa, pero lo que se pretende en realidad es que se invalide el régimen jurídico creado para un tercero y, como resultado de esa invalidez, este último tenga que quedar comprendido en el régimen jurídico aplicable al quejoso.

1a. CLXXI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3445/2014. Servicios Administrativos AZU, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERPRETACIÓN CONFORME. NO LA CONSTITUYE LA DELIMITACIÓN DEL ALCANCE Y CONTENIDO DE UN ELEMENTO NORMATIVO DEL TIPO PENAL QUE SE REALIZA DESDE UN ÁMBITO DE LEGALIDAD. La teoría del delito proporciona el camino lógico para la incriminación penal, que incluye la conformación de una conducta típica, antijurídica y culpable. En la tipicidad se encuentran los elementos objetivos, entre los que se hallan los descriptivos y los normativos y, por último, los elementos subjetivos específicos o aquellos denominados como requeridos por el tipo penal. Ahora bien, los elementos normativos involucran cierto tipo de valoración para su verificación que puede provenir de: i) un aspecto jurídico, en cuyo caso el juez debe considerar lo previsto en la ley para determinar el contenido y alcance del concepto en análisis; o, ii) un carácter cultural, en donde el juzgador habrá de remitirse a un aspecto social o cultural para determinar el contenido del elemento que se desea definir. Así, el ejercicio de verificación, consistente en la delimitación del alcance y contenido de un elemento normativo del tipo penal, que se realiza desde un ámbito de legalidad, no constituye una interpretación conforme, pues ésta se presenta cuando una norma jurídica es eventualmente contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, por lo que en un ejercicio de interpretación, la autoridad judicial busca armonizarla con lo establecido constitucionalmente o en los tratados internacionales en los que México es parte.

1a. CLXXIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 296/2015. 1o. de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN CONTRA UN INculpADO EN UNA INVESTIGACIÓN MINISTERIAL. ES ILEGAL CUANDO EXCEDE LOS EFECTOS JURÍDICOS PARA LOS QUE FUE EMITIDA.

En diversos precedentes, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el régimen constitucional de detenciones sólo admite las órdenes de aprehensión, flagrancia o caso urgente; de ahí que el Ministerio Público no puede forzar la comparecencia de un indiciado mediante las denominadas "órdenes de búsqueda, localización y presentación", ni obligarlo a que permanezca contra su voluntad en el lugar en que se le interroga, pues ello equivale materialmente a una detención. Así, cuando los agentes de la policía cuentan con esta orden expedida por el Ministerio Público contra un indiciado, sólo están facultados para notificar a esa persona la existencia de la indagatoria en su contra y señalarle que cuenta con el derecho de comparecer ante la autoridad ministerial para realizar su declaración correspondiente, ante lo cual, éste puede expresar su deseo de no hacerlo, esto es, los agentes no pueden detenerlo y ponerlo a disposición contra su voluntad, pues tal acto constituirá materialmente una detención arbitraria, lo que también ocurre cuando el Ministerio Público de una entidad federativa cumplimenta un oficio de colaboración y gira una orden de esa naturaleza con el propósito de recabar la declaración ministerial del inculpado en esa sede y, una vez que éste es presentado voluntariamente, sin recibir su declaración, el fiscal devuelve la indagatoria junto con el inculpado a su lugar de origen, pues en estos casos, dicha orden excede sus efectos jurídicos y produce materialmente una privación de la libertad personal del quejoso, ya que no tuvo el exclusivo propósito de que se recabara la declaración ministerial del inculpado por el órgano investigador habilitado, sino el de enviarlo a su lugar de origen, con lo que se da un efecto distinto a la orden decretada que se traduce en una real detención, ejecutada sin la existencia previa de una determinación que cumpliera con los requisitos constitucionales correspondientes.

1a. CLXXV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2871/2015. 3 de febrero de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONA EXTRANJERA DETENIDA. IDENTIFICACIÓN O CONSTATAción DE TAL CARÁCTER. Es posible que la identificación inmediata de la persona extranjera detenida sea difícil por no ser evidente que no es nacional mexicana o porque la persona no quiere que la autoridad tenga esa información. Como una solución aceptable al problema relativo a la identificación de las personas extranjeras detenidas, las autoridades del Estado receptor siempre deberán hacer saber inmediatamente a la persona que está bajo su custodia, de los derechos que el artículo 36 de la Convención de Viena le reconoce en caso de ser extranjero. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que una práctica de este tipo permite cumplir satisfactoriamente con la obligación de notificar a tiempo a la persona extranjera detenida respecto de sus derechos de contacto y asistencia consular.

1a. CLXXXIII/2016 (10a.)

Amparo directo 72/2012. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO QUE TIENEN PARA EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA NO SE ENCUENTRA ACOTADO A UN ÁMBITO TERRITORIAL. La validez de las lenguas indígenas no puede limitarse a territorios definidos, pues precisamente la pluriculturalidad de nuestro país implica la convivencia de varias culturas y lenguas en un mismo espacio. Lo anterior es evidente si se toma en cuenta que la población indígena se encuentra distribuida a lo largo de prácticamente todo el país. Así, el derecho a la lengua no se acota a un ámbito territorial, pues los derechos humanos tienen vigencia en todo ámbito geográfico, y en todas las áreas, social, política o cultural.

1a. CLIV/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 230 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.

En la Constitución General no se establece que el castellano sea el idioma nacional, sino que se le da cabida y pleno reconocimiento a las lenguas indígenas. En el orden jurídico nacional, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas señala que tanto el español como las lenguas indígenas son lenguas nacionales. Adicionalmente, la pluriculturalidad demanda la convivencia de todas las lenguas nacionales, sin establecer regímenes exclusivos o dar preponderancia o preferencia a alguna de ellas. En consecuencia, la porción normativa del artículo 230 que señala que: "En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional", resulta inconstitucional, pues establece el uso de una sola lengua nacional –entendida ésta como el español– en las estaciones radiodifusoras de los concesionarios, cuando la Constitución General protege y reconoce de igual manera a las lenguas indígenas. Así, la porción normativa a la que nos hemos referido genera un efecto contrario a la integración y cohesión social, pues establece un ámbito acotado y diferenciado para el ejercicio de los derechos lingüísticos en los medios de comunicación.

1a. CLVI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. LAS LENGUAS INDÍGENAS TAMBIÉN SON LENGUAS NACIONALES.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establece que el español sea el idioma nacional, sino que se da cabida y pleno reconocimiento a las lenguas indígenas. Así, de dicho reconocimiento puede derivar la caracterización de las lenguas

indígenas como lenguas nacionales, más aún, en el artículo 4o. de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, se prevé que tanto el español como las lenguas indígenas son lenguas nacionales.

1a. CLV/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DERECHO A FUNDAR O UTILIZAR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Del artículo 2o. de la Constitución General, de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es posible concluir que los derechos lingüísticos amparan el derecho de los pueblos y personas indígenas a fundar o utilizar los medios de comunicación. El ejercicio de este derecho deberá hacerse en condiciones de no discriminación, y mediante la adopción de medidas por parte del Estado que lleven a asegurar la diversidad cultural en dichos medios.

1a. CLIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO PARA EJERCER LA ACCIÓN HIPOTECARIA DE PAGO Y VIGENCIA DEL DERECHO REAL DE HIPOTECA. SU DISTINCIÓN. No debe confundirse el plazo para ejercer la acción hipotecaria de pago, que empieza a computarse cuando se incumple la obligación principal, con el plazo de vigencia de la obligación principal y de la propia hipoteca. Por regla general, el derecho real de hipoteca está vigente durante todo el tiempo que subsista la obligación principal, esto es, durante el plazo que las partes hayan estipulado para el pago del crédito, lo cual se debe a la naturaleza accesoria de la obligación principal. De ahí que si las partes estipulan que las

amortizaciones se realizarán con un plazo de 15, 20 o 30 años, ello no implica que el acreedor tenga el mismo plazo para el ejercicio de su acción hipotecaria de pago, pues sólo puede iniciarla a partir de que tenga lugar un incumplimiento, ya que en caso contrario, su acción no será procedente. En efecto, mientras no exista un incumplimiento, el acreedor hipotecario deberá cumplir con la obligación asumida de respetar el calendario de pagos y no tendrá derecho a exigir el vencimiento anticipado de la obligación y, por tanto, la ejecución de la hipoteca. Consecuentemente, el derecho para ejercitar su acción prescribe en un plazo de 5 o 10 años, según sea el caso, conforme a los artículos 1740 y 2544 del Código Civil del Estado de Jalisco, y 1047 del Código de Comercio.

1a. CLXII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3685/2014. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EL ARTÍCULO 360 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE DEFENSA ADECUADA.

El precepto citado no contraviene el derecho fundamental de defensa adecuada ni impide que el proceso penal cumpla su objeto, ya que, por medio de éste, el legislador local únicamente determinó que el orden para rendir las pruebas en la audiencia de juicio oral quedaría a criterio de las partes, pero precisó que primero debían recibirse las ofrecidas por el Ministerio Público y por el acusador coadyuvante y, posteriormente, las del imputado. En ese sentido, el artículo 360 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California no restringe la oportunidad de los imputados de ofrecer los medios de convicción que estimen pertinentes, ni reduce la posibilidad de objetar o contradecir los que hubieran aportado tanto el Ministerio Público como el acusador coadyuvante; es más, el hecho de que primero deban recibirse las pruebas aportadas por estos últimos, permite un mejor desarrollo de la defensa, al conocer de antemano el resultado que arrojen las probanzas de su contraparte; sin embargo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es indispensable que los órganos jurisdiccionales de juicio oral normen su actuación conforme al principio de continuidad, procurando que las pruebas se desahoguen el mismo día; en el entendido de que, de no ser esto posible, eviten que los testimonios que pu-

dieran relacionarse entre sí se desahoguen en diferentes sesiones, al ser evidente que, de no seguirse esa directriz, pudiera quedar en entredicho la credibilidad de los aludidos atestes, al ser factible que los que declaren en una sesión ulterior puedan tener conocimiento del resultado de los interrogatorios y contrainterrogatorios previos.

1a. CLXXVII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 4619/2014. 18 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EN ÉSTE SÓLO PUEDEN REPUTARSE COMO PRUEBAS LAS DESAHOGADAS PÚBLICAMENTE ANTE EL TRIBUNAL RESPECTIVO, EN PRESENCIA DE LAS PARTES.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 se reformaron, entre otros, los artículos 16 a 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir en el orden jurídico nacional el sistema procesal penal acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Este nuevo modelo de enjuiciamiento se basa en una "metodología de audiencias", cuyos ejes rectores se establecen en el artículo 20 constitucional. Ahora bien, la instauración del sistema referido busca garantizar el adecuado desarrollo de los ciudadanos en un marco de seguridad y libertades, entendiéndose que un proceso penal sólo podrá considerarse legítimo si permite sentenciar a los culpables y absolver a los inocentes por medio de un método que, a la luz del público y con la participación de las partes, permita conocer, más allá de toda duda razonable, la verdad de lo sucedido. Así, de conformidad con esta nueva metodología, la lógica de las pruebas cambia respecto del sistema tradicional o mixto, pues para el proceso penal acusatorio y oral sólo pueden reputarse como tales las desahogadas públicamente ante el tribunal respectivo, en presencia de las partes –salvo la denominada prueba anticipada–, lo que implica que el dictado de las sentencias debe sustentarse en elementos de convicción recibidos directamente por el tribunal de juicio oral, bajo un control horizontal, con plena satisfacción de los principios citados.

1a. CLXXVI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 4619/2014. 18 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga

Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO A EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA INCIDE EN EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LA PLURICULTURALIDAD. El respeto por la pluriculturalidad incluye el reconocimiento y aceptación de los demás como sujetos culturalmente diversos y titulares de derechos. En ese contexto, la lengua cobra particular relevancia, pues funge como vehículo de construcción cultural. En efecto, la lengua es mucho más que un medio de comunicación. Las lenguas son un medio para expresar la cultura y, a la vez, un reflejo de la identidad de cualquier grupo. Así, la protección de las lenguas indígenas incide en el reconocimiento y protección de la pluriculturalidad.

1a. CXLIX/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO A PRESERVAR Y EMPLEAR SU LENGUA DERIVA DEL DIVERSO A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE AQUÉLLOS, RECONOCIDO POR EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear su lengua se encuentra reconocido en el artículo 2o. de la Constitución General; en la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y en los tratados internacionales, de donde es posible derivarlo como derecho humano. En efecto, del derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas es posible derivar el derecho de éstos a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. Así, todos los mexicanos tienen derecho a comunicarse en la lengua que hablen sin restricciones, en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras. Asimismo, en dichas disposiciones se

establece un claro deber para el Estado mexicano de adoptar medidas positivas para preservar y enriquecer las lenguas indígenas.

1a. CXLVI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO A PRESERVAR Y EMPLEAR SU LENGUA TIENE RELACIÓN CON OTROS DERECHOS. El derecho a la lengua de los pueblos y personas indígenas se conecta con el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la no discriminación y el derecho a la libertad de expresión. Asimismo, refleja el reconocimiento de la composición pluricultural de nuestra Nación. Por un lado, el derecho a la lengua también cumple con la función de reconocer la diferencia, y tiene como propósito evitar la discriminación y promover la plena igualdad entre los mexicanos. Por otro, se relaciona con el derecho de expresarse libremente en cualquier idioma. Finalmente, la protección a las lenguas indígenas implica el respeto por la pluriculturalidad y la comprensión del otro como sujeto culturalmente diverso y titular de derechos fundamentales.

1a. CXLVIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO HUMANO A PRESERVAR Y EMPLEAR SU LENGUA DEMANDA ACCIONES POSITIVAS A CARGO DEL ESTADO. El derecho a las lenguas de los pueblos indígenas es un derecho cultural que demanda acciones positivas a cargo del Estado, las cuales deben desarrollarse sobre la base de igualdad y no discriminación, a través de los principios internacionales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad,

adaptabilidad e idoneidad. Lo anterior, en todas las actividades: sociales, económicas, políticas y culturales.

1a. CLII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO QUE TIENEN A EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA CONSTITUYE UN DERECHO SOCIAL O CULTURAL CON INCIDENCIA INDIVIDUAL Y COLECTIVA. Si bien el derecho a usar y enriquecer las lenguas indígenas se encuentra reconocido en el artículo 2o., fracción IV, de la Constitución General como un derecho de los pueblos indígenas, el mismo también tiene una faceta individual, es decir, constituye tanto un derecho de los pueblos como un derecho de las personas indígenas. En efecto, el lenguaje es un componente esencial de la identidad de los pueblos y de las personas en lo particular, pues constituye uno de los principales factores de identificación. Es, por tanto, un derecho social o cultural con incidencia individual y colectiva.

1a. CXLVII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO QUE TIENEN A EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA INCIDE EN EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN. El derecho a la lengua también cumple con la función de reconocer la diferencia, y demanda acciones tanto negativas como positivas para evitar la discriminación y promover la plena igualdad entre los mexicanos. El reconocimiento a las distintas lenguas que conviven en el país implica, además, el respeto a la diversidad; en ese sentido, la lengua no debe ser un factor de

discriminación pues, por el contrario, el Estado debe llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para proteger y permitir su desarrollo.

1a. CL/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO QUE TIENEN A EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA INCIDE EN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN. La libertad de expresión está estrechamente vinculada con el derecho a usar la lengua, pues la expresión y la difusión de los pensamientos e ideas son indivisibles. Así, una restricción en el medio por el cual se expresa un mensaje, también es una limitante a la libertad de expresión. Por otro lado, la tutela efectiva de la libertad de expresión y los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas fomenta una ciudadanía activa en un gobierno democrático. Lo anterior, en tanto que la libertad de expresión permite que las personas decidan con mayor información lo que les es conveniente.

1a. CLI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. CUANDO SE VEAN INVOLUCRADOS MENORES DE EDAD, EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR DE OFICIO SU CARÁCTER DE VÍCTIMA, AUN CUANDO EL MINISTERIO PÚBLICO O SU LEGÍTIMO REPRESENTANTE OMITAN APORTAR ELEMENTOS QUE ACREDITEN TAL CALIDAD. El principio de interés superior del menor demanda que en toda situación donde éstos se vean involucrados, se traten de proteger y privilegiar sus derechos, aun cuando no formen parte de la litis o las partes no los hagan valer; o incluso, cuando el material

probatorio sea insuficiente para esclarecer la verdad de los hechos. Tales directrices alcanzan igualmente a la materia penal. En este sentido, si durante un proceso penal surgen indicios de que un niño, niña o adolescente, puede tener el carácter de víctima del delito, el juzgador tiene el deber de verificar oficiosamente tal situación, a fin de determinar si es acreedor o no a la reparación integral del daño. Esto último, aun cuando el Ministerio Público o sus legítimos representantes hubieren omitido aportar elementos tendientes a acreditar su carácter de víctima.

1a. CLXIV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 4646/2014. 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RETENCIÓN O SUSTRACCIÓN DE MENORES. EL ARTÍCULO 172, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, AL PREVER LA AGRAVANTE CONSISTENTE EN QUE EL DELITO SE COMETA CONTRA UN MENOR DE DOCE AÑOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL.

El artículo 171 del Código Penal para el Distrito Federal prevé el delito base de retención o sustracción de menores, así como la penalidad mínima y máxima que se impone por su comisión. Por su parte, el diverso 172, párrafo primero, del citado código, establece el incremento de la pena mencionada en una mitad cuando el delito se cometa contra un menor de doce años de edad, lo cual determina que el reproche jurídico sea mayor y, por tanto, se agrave la pena aplicable por la comisión del ilícito en cita. Ahora bien, el incremento "en una mitad" a que se refiere este último precepto debe entenderse a la luz del artículo 71 del propio código, que establece las reglas a seguir para incrementar o disminuir la pena de cualquier delito base, según corresponda, de los límites mínimo y máximo de la sanción que resulte aplicable. De lo anterior se advierte que el sistema de penas previsto en los Códigos Penales de los Estados está dirigido, en términos generales, a la importancia del bien jurídico protegido, a la intensidad del ataque, a la calidad de los sujetos involucrados y al grado de responsabilidad subjetiva del agente. Consecuentemente, el citado artículo 172, párrafo primero, del Código Penal para el Distrito Federal, no transgrede el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el legislador estableció con precisión que el incremento de la pena en una mitad, se llevará a cabo cuando el delito se cometa contra una persona

menor de doce años de edad, en relación con los mínimos y máximos que establece el tipo penal básico previsto en el artículo 171 del Código Penal para el Distrito Federal.

1a. CLXIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2545/2015, 27 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS DIRIGIDOS A IMPUGNAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO, SI EL RECURRENTE SE LIMITA A REFERIR QUE ES INCONSTITUCIONAL, SIN EXPRESAR ARGUMENTOS LÓGICO JURÍDICOS TENDENTES A DEMOSTRARLO.

Son inoperantes los agravios dirigidos a impugnar la constitucionalidad de algún precepto de la Ley de Amparo aplicado en la sentencia recurrida y que trasciende al sentido de la decisión adoptada, cuando no aportan elementos ni parámetros que permitan realizar un estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas. Así, cuando el recurrente se limita a referir que un precepto de la ley citada es inconstitucional al transgredir distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos derechos por aquéllos reconocidos, sin expresar argumentos lógico jurídicos tendentes a precisar y demostrar la alegada inconstitucionalidad, es evidente que deviene la citada inoperancia y que, en cuanto a ello se refiere, debe desecharse el recurso de revisión intentado.

1a. CLXXVIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2161/2015. Hermenegildo Alejandro Ortega Vargas. 2 de septiembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO DICTADO EN ESTE SISTEMA ES INSUFICIENTE PARA ABRIR LA ETAPA DE PREINSTRUCCIÓN EN UN PRO-

CESO PENAL EN EL SISTEMA MIXTO, TODA VEZ QUE CONSTITUYE UNA DETERMINACIÓN EN FASE INVESTIGADORA INCONCLUSA.

Para estimar viable la apertura de la instrucción en el modelo tradicional (mixto/escrito), es necesario e indispensable que la investigación se encuentre concluida. Esto no acontece en el caso del proceso penal acusatorio, del que deriva la investigación relativa a la carpeta administrativa que se encuentra en la etapa de investigación complementaria, pues la vinculación a proceso sólo constituye la formalización de la investigación que se lleva bajo el control de la autoridad judicial; es decir, la vinculación a proceso no es precedida por la acusación ni el ejercicio de la acción penal, pues ello acontecerá cuando se cierre la investigación judicializada y se formule la imputación. De ahí que el auto de vinculación dictado en un proceso acusatorio resulta insuficiente para abrir la etapa de preinstrucción en un proceso penal de carácter mixto/escrito, pues constituye una determinación en fase investigadora inconclusa, que aún no está precedida del correspondiente ejercicio de la acción penal y previa consignación ante una autoridad jurisdiccional. De ahí que, un juez en el sistema tradicional (mixto/escrito), únicamente estará en condiciones de emitir un pronunciamiento sobre el proceso penal una vez que cuente con la consignación de la averiguación previa, cuyo ejercicio corresponde al órgano técnico de acusación, y que se encuentra sustentada en elementos probatorios desahogados legalmente en la indagatoria, de los cuales se permita acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado al respecto.

1a. CLXIX/2016 (10a.)

Conflicto competencial 28/2015. Suscitado entre el Juzgado de Control del Distrito Judicial de Valle de Bravo, Estado de México y el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Estado de México. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. LAS ACTUACIONES QUE SUSTENTARON EL DICTADO DE UN AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO NO PUEDEN SER CONVALIDADAS U HOMOLOGADAS COMO ELEMENTOS PROBATORIOS SUFICIENTES PARA ACREDITAR EL CUERPO DEL DELITO Y LA PROBABLE RESPONSABILIDAD DEL INDICIADO EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL MIXTO. Así como los datos de prueba que integran la carpeta de investigación en la fase de

investigación desformalizada del sistema procesal penal acusatorio y oral, no pueden ser trasladados a la averiguación previa en un sistema procesal penal mixto y estimar que constituyen diligencias desahogadas en este último, aun cuando se encuentran en la misma fase indagatoria, debido a que cada proceso penal cumple con determinados requisitos formales propios del sistema al que pertenece y que las leyes les imponen, por identidad de razón, las actuaciones que sustentan el dictado del auto de vinculación a proceso no pueden ser convalidadas u homologadas para estimar que constituyen elementos probatorios suficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, que permitan al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y su consignación ante la autoridad jurisdiccional, para dar inicio al trámite de un proceso penal conforme al modelo tradicional (mixto/escrito) y, en todo caso, al dictado del auto de plazo constitucional; máxime que los datos de prueba que constan en la carpeta de investigación son insuficientes para sostener una sentencia condenatoria, a menos de que se hubieran desahogado durante el juicio oral como indicios.

1a. CLXVIII/2016 (10a.)

Conflicto competencial 28/2015. Suscitado entre el Juzgado de Control del Distrito Judicial de Valle de Bravo, Estado de México y el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Estado de México. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES O PRIVILEGIADAS. La vía puede concebirse como el esquema del ejercicio de la potestad jurisdiccional, esto es, la forma o el camino por el cual se desarrolla el proceso. Ahora bien, la tutela judicial efectiva puede presentarse por medio de un proceso único previsto para que, a través de éste, los órganos jurisdiccionales conozcan de todas las pretensiones sin limitación alguna, o el legislador puede establecer una pluralidad de vías; así, en el procedimiento ordinario, por regla general, pueden desahogarse pretensiones de cualquier naturaleza. Sin embargo, el legislador complementó la vía ordinaria con otras vías especiales o privilegiadas que pueden estimarse más eficientes o adecuadas para cierto tipo de pretensiones. Las vías privilegiadas son procesos con una tramitación especial frente a los juicios ordinarios, establecidas para conocer de pretensiones que tienen objetos específicos y determinados, es decir, son procesos *ad hoc* a dichas pretensiones, quedando su uso limitado al objeto que marca la ley; consisten, regularmente, en procedimientos más rápidos y simplificados que el juicio

ordinario, ya sea porque, en ciertos aspectos, estos juicios privilegiados pueden estar condicionados por normas de carácter sustantivo que exigen normas procesales propias —como es el caso de la cancelación de títulos de crédito extraviados o robados—, o porque el legislador pretendía generar una mejor tutela judicial atendiendo a la naturaleza de ciertas pretensiones —las vías ejecutivas por ejemplo—.

1a. CLVIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3685/2014. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VÍA SUMARIA HIPOTECARIA. SU CADUCIDAD NO IMPIDE QUE LA ACCIÓN HIPOTECARIA PUEDA EJERCITARSE EN LA VÍA ORDINARIA.

En la medida en que el legislador, en uso de su libertad configurativa, establezca vías especiales consideradas idóneas para hacer valer ciertas pretensiones, los gobernados deben hacer uso de ellas pues, en caso contrario, carecería de sentido la atribución que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede al legislador, encaminada a regular y establecer las características de los procesos judiciales. Sin embargo, lo anterior no debe llevarse al extremo de impedir que los gobernados hagan efectivos sus derechos, si éstos siguen vigentes, cuando las vías especiales hayan caducado, o por alguna otra razón no puedan utilizarse; en cuyo caso, los gobernados pueden hacer uso, en forma subsidiaria, de otras vías en la medida en que cumplan con los requisitos de procedencia que las propias vías establezcan, y se sometan al procedimiento de que se trate. Así, en los casos en que no puede accederse a una vía privilegiada, por haber caducado, mientras se mantenga vigente el derecho que pretende hacerse valer, el Estado debe garantizar un medio para hacerlo efectivo, como puede ser la vía ordinaria, de conformidad con el artículo 17 constitucional, lo cual no vulnera el derecho al debido proceso de la demandada, pues al conducir el proceso a través de una vía a la que legalmente se tenga acceso, se le da oportunidad de defenderse, en tanto puede conocer todas las reglas procesales con anterioridad, incluso podría considerarse beneficiada en caso de no desahogar el proceso a través de las vías privilegiadas, pues la vía ordinaria suele establecer mejores condiciones para la defensa de sus derechos. Por lo anterior, una vez caducada la vía sumaria hipotecaria, el acreedor podrá ejercer su acción en la vía ordinaria, sujetándose

a todos los requisitos, términos y condiciones aplicables a dicha vía, pudiendo llamar al juicio tanto a sus deudores hipotecarios, como al garante hipotecario o al titular registral del bien hipotecado, en caso de ser una tercera persona; en el entendido de que mientras siga vigente la vía hipotecaria, el acreedor estará obligado a hacer uso de ésta, y no podrá usar otra vía para el ejercicio de su acción hipotecaria, en términos de las jurisprudencias 1a./J. 63/2007, 1a./J. 91/2011 y 1a./J. 42/2013 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas consideraciones siguen rigiendo exclusivamente durante el plazo en que está vigente la vía hipotecaria.

1a. CLIX/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3685/2014. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2007, 1a./J. 91/2011 y 1a./J. 42/2013 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, página 155, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 546 y Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 497, con los rubros, título y subtítulo: "TERCERO EXTRAÑO. EN UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL SEGUIDO EN CONTRA DEL DEUDOR QUE GARANTIZÓ EL ADEUDO CON UNA HIPOTECA, TIENE ESE CARÁCTER EL ADQUIRENTE DEL BIEN HIPOTECADO QUE SE LE TRANSMITIÓ CON ANTERIORIDAD AL INICIO DEL MISMO.", "HIPOTECA. NO ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO ORDENAR SU EJECUCIÓN EN LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE LA ACCIÓN PERSONAL INTENTADA EN EL JUICIO ORDINARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)." y "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPOTECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO.", respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 30 de junio 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, Ciudad de México, México. 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.

