

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 33

Tomo I

Agosto de 2016

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2016

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 33

Tomo I

Agosto de 2016

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2016

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo

Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger

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

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

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

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

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

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación....	VII
Contenido.....	XIII
Advertencia.....	XV
Épocas.....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo 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..... 29

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 553

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas..... 561

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 571

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 693

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 781

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 797

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 1095

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1283

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 1317

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 1365

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 2253

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 2259

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 2505

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno..... 2839

Subsección 2.	
Ministro Presidente	2843
Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	2865

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	2963
Índice de Ejecutorias	3017
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	3035
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	3083
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	3091
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	3093

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.

XIV

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

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

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

ADVERTENCIA

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

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

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

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

XVI

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

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

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

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

P. I/2011 (10a.)

1a. I/2011 (10a.)

2a. I/2011 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)

Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

XVIII

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

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplo:

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

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

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

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

ÉPOCAS

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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras 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

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la contradicción de tesis 216/2014, correspondiente a la sesión del Tribunal Pleno de seis de agosto de dos mil quince.

Comparto el criterio aprobado el día de hoy. Sin embargo, en la ejecutoria se desarrollan argumentos que no puedo suscribir, por las siguientes razones:

La norma que interpretamos hoy es el artículo 107, fracción VIII, de la nueva Ley de Amparo, que establece: "El amparo indirecto procede: ... VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto."

La pregunta que se nos planteó fue si el amparo indirecto procede no sólo contra los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, como se concluyó al resolver la diversa contradicción de tesis 239/2014, sino si procede ahora contra una determinación emitida en negativo, a saber, si procede el medio de control constitucional cuando la decisión de la autoridad es desechar o desestimar una excepción de incompetencia por inhibitoria o declinatoria.

Suscribo que la respuesta debe ser afirmativa. Comparto que la respuesta se haga basar en una interpretación extensiva del precepto legal, por mayoría de razón, toda vez que la decisión que desestima o desecha la excepción de incompetencia ocasiona el mismo daño que una decisión que determina la inhibitoria o la declinatoria afirmativamente. Adicionalmente, se condiciona la procedencia del juicio de amparo a que la decisión impugnada sea definitiva, en términos similares a lo resuelto en la CT. 293/2014, esto es, hasta que no proceda recurso ordinario en su contra, lo que también suscribo.

Mi disenso se limita a la parte de la ejecutoria en la que se afirma que no resulta pertinente acudir a la distinción conceptual entre "violaciones a derechos sustantivos" y "violaciones procesales en grado predominante". Aunque en la sentencia se afirme

que resulte innecesario para resolver el presente asunto, no debe soslayarse que los Tribunales Colegiados retoman la referida distinción conceptual para motivar sus criterios, y que es necesario que esta Corte se pronuncie sobre su uso. Incluso, estimo que en la ejecutoria se utiliza dicha distinción de cierta manera.

Como en otros asuntos, me aparto del criterio de que los "actos de imposible reparación" deben entenderse únicamente como aquellos que trascienden a derechos sustantivos de los quejosos. Así, contra lo afirmado por la mayoría, al presente caso conviene traer a colación la categoría de "violaciones procesales en grado predominante", en la cual, encuadran las decisiones de la autoridad que desestiman o desechan las excepciones de incompetencia, lo que ayuda a dotar de un sentido armónico al artículo 107, fracción VIII, de la nueva Ley de Amparo.

En efecto, mi desacuerdo se encuentra en la forma en que la mayoría concibe la libertad configurativa del legislador para reglamentar el medio de control constitucional quien, en uso de dicha libertad ha superado la clásica definición que este Pleno había dado a las violaciones de ejecución de imposible reparación. De la ejecutoria se desprende que el legislador goza de un amplio margen de apreciación, siempre y cuando no atente contra los principios constitucionales. Así, se concluye que la Constitución "dejó en manos del legislador ordinario la tarea de señalar cuáles serían los requisitos y condiciones para la procedencia de esta modalidad del medio de control constitucional". Aunque se condiciona a la satisfacción de los principios constitucionales, en mi opinión, el criterio de la mayoría termina otorgando demasiada deferencia al legislador, ya que en la práctica tiene el efecto de habilitar al legislador el hecho de fijar la procedencia del juicio con discrecionalidad.

Para la mayoría, dicho criterio implica que "los actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación", previstos –en la norma constitucional– como actos impugnables desde luego en amparo indirecto son de libre configuración legislativa; de ahí que sea válido que el legislador los haya definido como aquellas "que afecten materialmente derechos", con exclusión de aquellas violaciones procesales relevantes o de grado predominante. Esta consideración se realiza como premisa para concluir que el legislador determinó que a dicha regla aplica la excepción de la procedencia del amparo indirecto contra actos que determinan la inhibitoria o la declinatoria de un juicio y que dicha excepción debe extenderse por analogía ahora a la decisión de la autoridad de desechar o desestimar una excepción de incompetencia por inhibitoria o declinatoria.

En mi opinión, el legislador no tiene el poder de cambiar la interpretación constitucional que este Tribunal Pleno ha realizado de un precepto constitucional. Dicho poder sólo lo tiene el Constituyente. Sin embargo, en mi opinión, en este caso, el legislador es consciente de la subsistencia de la interpretación jurisprudencial sobre los actos de ejecución de imposible reparación, ya que establece expresamente la procedencia del amparo indirecto contra actos procesales con una afectación en grado predominante, en cuya categoría debe incluirse a las determinaciones de inhibitoria y declinatoria, así como las decisiones de desechar o desestimar una excepción de incompetencia por inhibitoria o declinatoria.

Si no subsiste la definición jurisprudencial que entiende que las violaciones procesales de ejecución de imposible reparación se dividen en dos, a saber, las que trascienden a los derechos sustantivos de las partes y aquellas con una afectación en grado predominante, no se explicaría la determinación tomada el día de hoy.

Por tanto, me aparto del estudio relativo a la definición de "actos de imposible reparación", los que se circunscriben a aquellos que trascienden a derechos sustantivos de los quejosos, por así haberlo establecido el legislador, razonamiento que sigue lo resuelto por este Tribunal Pleno en la diversa contradicción de tesis 377/2013, asunto en el que se estableció por primera vez que la definición constitucional de esa hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto es de libre configuración para el legislador.

Así, retomando ese criterio, este Pleno sostiene que los actos de imposible reparación son aquellos que son definidos en la nueva Ley de Amparo [107, fracción III, inciso b)], como aquellos que trascienden a derechos sustantivos.

Como lo sostuve en el voto particular de la referida contradicción de tesis 377/2013, la expresión constitucional "actos de imposible reparación" es parte de un contenido constitucional que, por tanto, en primer lugar, debe quedar sujeta de interpretación constitucional; así, el legislador no tiene la libertad de configuración señalada por la mayoría, pues lo establecido por el tribunal constitucional, respecto al significado de la norma constitucional, no podría ser derogada por el legislador, por lo que si no se ha superado la jurisprudencia 4/2001 del Pleno, que define a esa expresión también como actos procesales de afectación en grado predominante, además de incluir los derechos sustantivos, debe sostenerse justamente que la fracción VIII del artículo 107 de la nueva Ley de Amparo se refiere a una violación procesal en grado predominante al afirmar que procede el amparo indirecto contra: "VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto", el cual ahora se puede interpretar analógicamente.

Si no subsistiera la categoría de violaciones procesales en grado predominante me temo que no cabría realizar una interpretación extensiva, pues si la regla es que las violaciones de ejecución de imposible reparación son aquellas que trascienden a derechos sustantivos, por tanto, no cabe encontrar excepciones a esta reglas, más que las expresamente previstas por el legislador.

Por estas razones, me separo de la parte conducente de la ejecutoria, no obstante, comparto la conclusión alcanzada.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de este voto, corresponden a la tesis P/J. 29/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 22.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 216/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 5.

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la contradicción de tesis 239/2014, correspondiente a la sesión del Tribunal Pleno de veintiocho de mayo de dos mil quince.

Comparto el criterio aprobado el día de hoy. Sin embargo, en la ejecutoria se desarrollan argumentos que no puedo suscribir por las siguientes razones.

En la sesión de hoy resolvimos la interrogante sobre el alcance del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, en relación con la procedencia del juicio de amparo indirecto, contra los actos de autoridad en los que se decline o inhiba la competencia y establecimos estándares para determinar en qué supuestos resultan ser de imposible reparación y definitivos.

Así, concluimos que no basta la determinación de declinatoria o inhibitoria de la autoridad responsable, sino que es necesario que la autoridad en favor de quien se declina acepte la competencia, o bien, cuando la autoridad acepta inhibirse en el conocimiento del caso concreto "porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada" ... "y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado."

Comparto esta conclusión, porque es el resultado de la metodología correcta de interpretar las normas constitucionales, a saber, la consideración de los principios constitucionales involucrados por encima de una lectura literal y aislada de un precepto normativo. En el caso, los principios relativos a la exigencia de que el acto reclamado, debe producir una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado, y el de definitividad, sustentan la conclusión interpretativa reflejada en la ejecutoria aprobada en esta sesión.

Mi desacuerdo, sin embargo, se encuentra en la forma en que la mayoría concibe la libertad configurativa del legislador para reglamentar el medio de control constitucional. De la ejecutoria se desprende que el legislador goza de un amplio margen de apreciación, siempre y cuando no atente contra los principios constitucionales. Así, se concluye que la Constitución "dejó en manos del legislador ordinario la tarea de señalar cuáles serían los requisitos y condiciones para la procedencia de esta modalidad del medio de control constitucional." Aunque se condiciona a la satisfacción de los principios constitucionales, en mi opinión, el criterio de la mayoría termina otorgando demasiada deferencia al legislador, ya que en la práctica tiene el efecto de habilitar al legislador fijar la procedencia del juicio con discrecionalidad.

Para la mayoría, dicho criterio implica que "los actos en juicio cuya ejecución sean de imposible reparación", previstos como actos impugnables desde luego en amparo indirecto, directamente en la norma constitucional son de libre configuración legislativa; de ahí que sea válido que el legislador los haya definido como aquellas "que afecten materialmente derechos", con exclusión de aquellas violaciones procesales relevantes o de grado predominante. Esta consideración se realiza como premisa para concluir que el legislador determinó que a dicha regla aplica la excepción de la procedencia del amparo indirecto contra actos que determinan la inhibitoria o la declinatoria de un juicio.

Por tanto, me aparto del estudio relativo a la definición de "actos de imposible reparación", los que se circunscriben a aquellos que trascienden a derechos sustantivos de los quejosos, por así haberlo establecido el legislador, razonamiento que sigue lo resuelto por este Tribunal Pleno en la diversa contradicción de tesis 377/2013, asunto en el que se estableció por primera vez que la definición constitucional de esa hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto es de libre configuración para el legislador. Así, retomando ese criterio, este Pleno sostiene que los actos de imposible reparación

son aquellos que son definidos en la nueva Ley de Amparo (107, fracción III, inciso b), como aquellos que trascienden a derechos sustantivos.

Como lo sostuve en el voto particular de la referida contradicción de tesis 377/2013, la expresión constitucional "actos de imposible reparación" es parte de un contenido constitucional que, por tanto, en primer lugar debe quedar sujeta de interpretación constitucional; así, el legislador no tiene la libertad de configuración señalada por la mayoría, pues lo establecido por el Tribunal Constitucional respecto al significado de la norma constitucional no podría ser derogada por el legislador, por lo que si no se ha superado la jurisprudencia P/J. 4/2001 del Pleno que define a esa expresión, también como actos procesales de afectación en grado predominante, además de incluir los derechos sustantivos, debe sostenerse justamente que la fracción VIII del artículo 107 de la nueva Ley de Amparo se refiere a una violación procesal en grado predominante al afirmar que procede el amparo indirecto contra "VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, y".

Por estas razones, me separo de la parte conducente de la ejecutoria, no obstante «que» comparta la conclusión alcanzada.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de este voto, corresponden a la tesis de jurisprudencia P/J. 17/2015 (10a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo I, octubre de 2015, página 5.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 239/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 23, Tomo I, octubre de 2015, página 242.

La tesis de jurisprudencia P/J. 4/2001 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 11.

CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. LAS NORMAS QUE LA PREVÉN NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los beneficios otorgados por razones no estructurales de la contribución son producto de una sanción positiva contenida en una norma típicamente promocional, y pueden ubicarse entre los denominados "gastos fiscales", es decir, los originados por la extinción y disminución de tributos, traducidos en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de la política económica o social adoptada en una época determinada. Así, este tipo de beneficios, como la condonación de deudas tributarias, puede equipararse o sustituirse por subvenciones públicas, pues tienen por objeto prioritario plasmar criterios de política fiscal en cuanto a la recaudación de tributos, justificados en razones de interés público. De ahí que la condonación importa un beneficio que no obedece a una exigencia constitucional de justicia tributaria, si se toma en cuenta que se esta-

blece con una intención promocional en cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al precisar que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Ley Suprema. Por consiguiente, al no ser la condonación un ajuste a la estructura, al diseño o al monto de un impuesto, sino la acción unilateral del Estado que, como instrumento de índole excepcional, se emplea para no hacer efectiva la deuda fiscal al renunciarse a la recepción del pago de la obligación pecuniaria del contribuyente, es inconcuso que las normas que la prevén no se rigen por los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues su otorgamiento no obedece a razones de justicia tributaria, ni al ajuste que corresponde para que el gravamen se determine conforme a la capacidad contributiva que dio lugar al tributo; sin embargo, lo anterior no implica que las normas que establezcan condonaciones escapen al control de la constitucionalidad, ya que la delimitación de quienes pueden contar con tal beneficio y su implementación, excluyendo o incluyendo a ciertos sectores o personas, desde luego, puede analizarse desde el ámbito más amplio correspondiente al principio de igualdad, y no al de equidad tributaria.

P/J. 3/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 276/2015. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 9 de mayo de 2016. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Luis María Aguilar Morales. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis 1a. CCCLXXXVIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. LAS NORMAS QUE LA PREVÉN NO SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE EQUIDAD ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 711, y

Tesis 2a./J. 50/2009, de rubro: "CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 119.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 3/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.

Si bien del precepto constitucional referido deriva la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cierto es que ese compromiso se limita a que se ejerza dentro de la competencia de cada autoridad en particular. Así, un órgano de amparo sólo puede conocer de las violaciones a los derechos humanos que le sean planteadas como controversia conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales deberá resolver en atención a lo previsto en los aludidos preceptos y en los que resulten aplicables de su Ley Reglamentaria. Por tanto, si durante el trámite o resolución de un juicio de amparo se advierte la posible violación de un derecho humano en perjuicio del quejoso, del tercero interesado o de cualquier otra persona, en relación con un acto distinto del señalado como reclamado y, en su caso, por parte de autoridades que no necesariamente hayan sido designadas como responsables, el órgano de amparo está impedido para pronunciarse al respecto pues, de lo contrario, modificaría la litis constitucional, desnaturalizaría el fin último del juicio, afectando los principios que le rigen, entre otros, el de instancia de parte, y vulneraría distintos derechos inherentes a quienes resultaren afectados por el pronunciamiento que así se hiciera, como pudieran ser los derechos afines al principio de congruencia, al de debido proceso y al de legalidad, reconocidos por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Por tanto, cuando se advierta una violación a derechos humanos ajena a la controversia esencial que es materia del juicio, el órgano de amparo debe denunciar, dar vista o poner en conocimiento de la autoridad que resulte competente de investigar los hechos correspondientes, o que sea directamente responsable de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, teniendo especial cuidado de que, con ese actuar, no incluya pronunciamiento alguno sobre la determinación de existencia de aquella violación,

que sólo debe tratarse como probable. A la vez, tampoco debe emitirse al respecto condena, recomendación o incluso sugerencia de carácter vinculatorio en relación con las consecuencias de la probable violación ni a la forma de restituir el derecho que se advierta posiblemente violado, sin que ello descarte la posibilidad de que a la denuncia, vista o puesta en conocimiento, se acompañen elementos técnicos que permitan a la autoridad competente apreciar objetivamente la posible violación a derechos humanos, las razones que lo sustenten e incluso, los aspectos que se considere habrían posiblemente evitado que se incurriera en la citada violación; lo anterior, precisamente porque las sentencias de amparo tienen un peso jurídico, e incluso moral que, de no tenerse el especial cuidado expresado, podrían hacer vinculatorios determinados pronunciamientos sin que se emitan en un juicio o procedimiento en el que las partes involucradas tengan la oportunidad de hacer valer los argumentos y pruebas y demás defensas que fuesen procedentes en cada caso. Así, aunque se advierta una evidente violación a los derechos humanos, lo correcto es que la autoridad competente la valore en su propia dimensión y en términos del procedimiento de ley que resulte aplicable. Con este proceder, los órganos de amparo, sin desnaturalizar el juicio, ni excederse en sus facultades, reafirman su compromiso en materia de derechos humanos.

P/J. 5/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 58/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito y Cuarto en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, actualmente Segundo en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. 26 de abril de 2016. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, salvo por lo que se refiere a la parte relativa a la obligación del juzgador de dar vista si advierte un acto que pueda resultar violatorio de derechos humanos, así como ponerlo en conocimiento de la autoridad que resulte competente, consideraciones respecto de las cuales votó en contra, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XXVII.3o. J/20 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SI DEL ANÁLISIS DE LAS CONSTANCIAS DEL JUICIO DE AMPARO, SE ADVIERTE QUE POR ACTOS DIVERSOS AL RECLAMADO, AQUÉLLOS SE VULNERARON EN PERJUICIO DEL TERCERO INTERESADO O DE UNA PERSONA AJENA A LA LITIS CONSTITUCIONAL, LOS ÓRGANOS DE AMPARO, EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN, ESTÁN FACULTADOS PARA DAR VISTA CON LOS HECHOS A LAS AUTORIDADES QUE DIRECTAMENTE, DE

ACUERDO A SU COMPETENCIA, TENGAN LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR, PROTEGER, GARANTIZAR O PROMOVER EL DERECHO QUE SE ESTIMÓ VIOLADO.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2258, y

Tesis VII.4o.PT. J/5 (10a.), de título y subtítulo: "SENTENCIAS DE AMPARO. CONFORME AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA CONDENAR, EN ABSTRACTO, A QUIENES NO FIGURARON COMO AUTORIDADES RESPONSABLES, A EMPRENDER DETERMINADAS ACCIONES CON EL FIN DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR DERECHOS HUMANOS, DE QUIEN NO ES EL QUEJOSO.", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2384.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 5/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la contradicción de tesis 299/2013.

Al resolver la contradicción de tesis señalada al rubro, el Pleno de esta Suprema Corte determinó, por mayoría de siete votos, que la jurisprudencia de este Alto Tribunal Nación no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, criterio que comparto plenamente. No obstante, a pesar de que en términos generales también comparto en su mayoría las consideraciones que sustentan el sentido de la resolución, formulo el presente voto, porque me parece que en la sentencia se pudo haber abundado en algunas explicaciones y distinciones que hubieran ayudado a hacer más robusta la argumentación que sustenta el sentido de la presente resolución. En este orden de ideas, a continuación presento respetuosamente algunas consideraciones en la línea de lo antes expuesto:

1. "Disposición" y "norma"

Si bien en la sentencia se sostiene que "la jurisprudencia obligatoria es, en relación con los órganos a los que obliga, de naturaleza similar a las normas jurídicas, es decir, de

observancia general" (página 29), me parece que para explicar qué es la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación hubiera sido conveniente retomar la distinción entre "disposición" y "norma" utilizada por el Pleno en la **contradicción de tesis 293/2011**. En dicha sentencia esa distinción se utilizó para clarificar la idea de que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una *extensión* de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo demás, cabe destacar que se trata de una distinción conceptual muy utilizada tanto en la teoría del derecho, como en la práctica de algunos tribunales constitucionales.¹

De acuerdo con esta distinción, la "disposición" alude al *texto* de un determinado ordenamiento (Constitución, ley, reglamento, etcétera), mientras que la "norma" hace referencia al *significado* que se le atribuye a ese texto. En este sentido, puede decirse que la jurisprudencia sería una norma, porque *atribuye significados a textos normativos*, a través de la actividad interpretativa que despliegan los tribunales. Evidentemente, el resultado de la atribución de significado a un texto normativo puede ser una interpretación *literal*, una interpretación *restrictiva* o una interpretación *extensiva* del texto.

Si ello es así, en mi opinión, también pueden predicarse de la jurisprudencia características que son propias de los textos normativos, como su *generalidad* y *abstracción*. En el caso de la *obligatoriedad*, en cambio, ello dependerá de que el sistema jurídico en cuestión determine si esta característica también debe extenderse a la atribución de significado a los textos normativos realizada por los tribunales y en qué condiciones debe considerarse obligatoria.

En el derecho mexicano, la jurisprudencia es el significado que los órganos del Poder Judicial de la Federación autorizados por la Ley de Amparo (Pleno y Salas de la Suprema Corte, Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados) atribuyen a los textos normativos del orden jurídico mexicano, a través de la interpretación que realizan en el marco de los procedimientos establecidos para ese efecto (reiteración de un precedente, contradicción de tesis y sustitución de jurisprudencia), significado que resulta *obligatorio para los órganos jurisdiccionales del país*, en términos del artículo 217 de la propia Ley de Amparo.

Por lo demás, una muestra de que no resulta descabellado entender que la jurisprudencia es una norma, está en el hecho de que la presente contradicción consiste en determinar si la jurisprudencia de la Suprema Corte puede desaplicarse en un caso concreto. Como se expondrá más adelante, la "aplicación" o "desaplicación" son maniobras que los juristas realizan en relación con normas.

2. "Desaplicación" e "inaplicabilidad"

Un segundo punto de desacuerdo estriba en que en la resolución se asume la distinción entre "desaplicación" e "inaplicabilidad" de una norma sin explicar suficientemente en qué consiste cada una de estas maniobras. Si bien ambas operaciones

¹ Como se señaló en esa oportunidad, se trata de una importante distinción bastante extendida tanto en la teoría del derecho, como en la dogmática constitucional y la jurisprudencia constitucional comparada. Por todos, véase Pozzolo, Susana, y Escudero, Rafael (eds.), *Disposición Vs. Norma*, Lima, Palestra, 2011; y Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, Lexnova, 2001, pp. 35-37.

tienen en común el hecho de que una *norma no es aplicada*, las razones que justifican esta situación son muy distintas en uno y otro caso.

Desde el punto de vista teórico, una norma es aplicable cuando se actualizan sus condiciones de aplicación.² Así, para que una norma se "desaplique" debe, en primer lugar, ser aplicable. O dicho de otra manera, la desaplicación es una maniobra que *presupone la aplicabilidad* de la norma, toda vez que no se puede desaplicar una norma que no fuera aplicable a un caso.

Un ejemplo puede aclarar este argumento. Si se sostiene ante un Juez Penal que el delito de contrabando presunto viola la presunción de inocencia, éste sólo puede declarar que es inconstitucional y, en consecuencia, desaplicar la norma penal, si efectivamente se realizó la conducta descrita en la norma. Por el contrario, si la conducta que se llevó a cabo es la descrita en el tipo penal de robo, es evidente que el Juez no podrá desaplicar la norma que establece el delito de contrabando presunto, aunque sea inconstitucional, puesto que ésta no es aplicable al caso concreto. Así, la desaplicación consiste en *no aplicar* una norma aplicable por considerar que ésta es *inválida*, porque vulnera lo dispuesto en alguna norma constitucional.

En esta línea, sostener que una norma es "inaplicable" o que "no es aplicable" significa que, en un caso concreto, *no se actualizan* las condiciones de aplicación de esa norma. Siguiendo con el mismo ejemplo, para el Juez Penal la norma que establece el delito de contrabando presunto no es aplicable porque se realizó la conducta prevista en el delito de robo. De esta manera, en el ejemplo, la norma no se aplica precisamente porque no se surten las condiciones de aplicación de la misma.

Como señalé anteriormente, en este caso mi desacuerdo estriba exclusivamente en que en la sentencia se asume la distinción entre "desaplicación" e "inaplicabilidad", sin que se clarifique en qué consiste cada una de estas maniobras. Ahora bien, a continuación, presento con algún detalle la forma en la que se conectan:

3. Tipos de jurisprudencia

Si bien la sentencia recoge la distinción entre los tipos de jurisprudencia que existen en función de los textos a los que se les atribuye significado –legalidad, constitucional y sobre constitucionalidad de normas generales–, me parece que no se explica suficientemente la manera en la que se conecta esta distinción con las otras distinciones a las que he hecho referencia en el presente voto. A continuación, me ocupo de abundar en este aspecto:

A) Jurisprudencia de legalidad

La jurisprudencia de legalidad sería aquella en la que se establece el significado de las normas de rango infraconstitucional (leyes, reglamentos, normas oficiales, etcétera). En este sentido, cuando lo que se plantea es que una norma legal, tal y como se

² Si se describe la norma **N** se describe en términos condicionales, si **S** entonces **P**, puede decirse que la norma **N** es aplicable y, en consecuencia, se desencadenará la consecuencia normativa **P**, cuando ocurra **S**.

interpreta en una jurisprudencia, vulnera un derecho fundamental, los Jueces no deberían aplicar dicha jurisprudencia para resolver ese caso, precisamente porque *no es aplicable*, ya que en ella no se aborda el problema de constitucionalidad que se está planteando.

En efecto, si lo que se argumenta es la inconstitucionalidad de una norma legal, la jurisprudencia que simplemente establece la forma en la que ésta debe interpretarse *no es aplicable* al caso concreto, porque no resuelve la cuestión planteada. Así, parece evidente que una jurisprudencia de legalidad no puede dar respuesta a un planteamiento de constitucionalidad.

De igual forma, en los casos en los que un Juez ha aplicado una jurisprudencia de legalidad y en el juicio de amparo se plantea la inconstitucionalidad de dicha jurisprudencia, me parece que sería perfectamente posible analizar en esa vía dicho planteamiento, toda vez que el quejoso se duele de la inconstitucionalidad de la interpretación que la Suprema Corte realizó de la norma legal y éste es un problema del que no se ocupó la jurisprudencia. Una cuestión distinta es si es la propia Suprema Corte la que debería conocer de ese juicio de amparo o del recurso correspondiente a través de la facultad de atracción.

Por lo demás, en el caso de muchas jurisprudencias de legalidad surgidas en el marco del anterior paradigma constitucional sería explicable que la Suprema Corte no se haya ocupado de los posibles problemas de constitucionalidad de la norma interpretada, ya sea porque se trate de un pronunciamiento realizado en una contradicción de tesis en el que no se haya advertido el problema de constitucionalidad en cuestión o en algún amparo regido por el principio de estricta legalidad donde el quejoso no haya planteado ese argumento de constitucionalidad de tal manera que en esos supuestos no era posible que la Suprema Corte introdujera ese tema en su análisis de legalidad.

En general, puede decirse que la no aplicación de una jurisprudencia es una operación que practican constantemente los tribunales ordinarios y federales cuando sostienen que la jurisprudencia en cuestión no resuelve el caso o problema sometido a su jurisdicción. De esta manera, me parece que resulta perfectamente admisible la idea de que las autoridades jurisdiccionales "no apliquen" una jurisprudencia de legalidad de la Suprema Corte y, a mayoría de razón, de Tribunales Colegiados, siempre que del análisis de las tesis o las ejecutorias respectivas se advierta que no se estudió la norma legal a la luz del derecho fundamental, cuya violación se aduce.

B. Jurisprudencia constitucional y de constitucionalidad

El caso de la jurisprudencia de constitucionalidad y la jurisprudencia sobre constitucionalidad de normas generales es distinto. Este tipo de jurisprudencias tienen en común que en ellas se establece el significado de los derechos humanos u otras normas constitucionales. En principio, cuando un Juez se enfrenta al problema de establecer el alcance de un derecho fundamental para resolver un problema de constitucionalidad, ya sea de una norma general o de un acto de aplicación, está *obligado* a utilizar la jurisprudencia de constitucionalidad de la Suprema Corte que sea *aplicable* al caso concreto.

En efecto, tanto la jurisprudencia sobre constitucionalidad de normas, como la jurisprudencia constitucional, deben ser respetadas por todos los órganos jurisdiccionales

del país, en atención al principio de jerarquía. En este sentido, sostener lo contrario pondría en riesgo todo nuestro sistema de precedentes y generaría incertidumbre jurídica para los operadores jurídicos y las personas en general. Así, me parece muy claro que los Jueces "no pueden desaplicar" la jurisprudencia constitucional, ni la jurisprudencia sobre constitucionalidad de normas.

Al respecto, es importante advertir que cualquier sistema de precedentes se estructura en torno al principio de jerarquía; de tal manera que no es ninguna excentricidad sostener que los precedentes de los superiores jerárquicos deben ser acatados por los inferiores cuando resultan aplicables a los casos concretos. Ahora bien, partiendo de esta premisa, también hay que distinguir dos situaciones en las que está justificado "no aplicar" este tipo de jurisprudencias.

(a) Inaplicabilidad de la jurisprudencia sobre constitucionalidad de normas

Un primer supuesto en el que es válido "no aplicar" este tipo de jurisprudencia, es en aquellas situaciones en las que éstas *no son aplicables* al caso concreto: por ejemplo, cuando en la jurisprudencia se analiza la constitucionalidad de una norma general a la luz de un derecho distinto al que se aduce como violado en el caso concreto. Si bien es cierto que en la sentencia se reconoce este supuesto de "no aplicación" de la jurisprudencia (página 25), considero que también debieron reconocerse otras dos situaciones en las que está justificado llevar a cabo esta maniobra.

(b) Superación y pérdida de vigencia de la jurisprudencia

Otro supuesto donde los Jueces estarían legitimados a "no aplicar" una jurisprudencia de constitucionalidad es cuando la jurisprudencia haya sido superada o haya perdido *vigencia*. La superación de la jurisprudencia (*overruling*, en la teoría del precedente) ocurre cuando una sentencia posterior de la Suprema Corte ha variado los alcances del derecho fundamental, de tal manera que puede afirmarse el derecho tiene ahora un *contenido diferente*, ya sea más amplio o más restrictivo, el cual es incompatible con la jurisprudencia que se pretendía aplicar.

En la misma línea, una variación en el contenido del derecho también puede establecerse en sede constitucional cuando el Poder Revisor incorpora en la Constitución un contenido distinto al del derecho interpretado en la tesis que se pretendía aplicar. En este segundo caso podría decirse que la jurisprudencia ha *perdido vigencia*, porque el texto constitucional ha modificado el alcance del derecho fundamental interpretado en la jurisprudencia.

Por lo demás, ambos supuestos también pueden presentarse en relación con una jurisprudencia sobre constitucionalidad de normas, cuando se modifica el alcance del derecho fundamental con el que se confrontó una norma general infraconstitucional.

(c) Preferencia de otra norma jurisprudencial

Finalmente, en el caso de la jurisprudencia constitucional sobre derechos humanos, la **contradicción de tesis 293/2011** estableció que la jurisprudencia nacional, que podría ser de constitucionalidad de normas generales o sólo de constitucionalidad, puede dejarse de aplicar cuando exista otra emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que se desarrolle una protección más amplia para los derechos de las personas.

En este supuesto, no puede hablarse propiamente de "desaplicación" de la jurisprudencia nacional, toda vez que tanto ésta como la jurisprudencia interamericana, en principio, serían aplicables al caso concreto. En todo caso, en atención al principio pro persona, puede decirse que el Juez debe *preferir* la aplicación de aquella que sea más protectora. De la misma forma en la que un Juez puede elegir entre dos normas que en principio son aplicables para resolver un caso en función del criterio de especialidad, en materia de derechos humanos puede preferir utilizar la norma más protectora, sin que ello suponga aceptar que la jurisprudencia nacional se está desaplicando por ser inválida.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de este voto, corresponden a la tesis P./J. 64/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de diciembre de 2014 a las 9:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 8.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 299/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo I, octubre de 2015, página 325.

VALOR AGREGADO. LA EXENCIÓN PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO Y 29 DE SU REGLAMENTO (21-A DEL VIGENTE HASTA EL 4 DE DICIEMBRE DE 2006), OPERA, INDISTINTAMENTE, RESPECTO DE QUIENES ENAJENEN CONSTRUCCIONES ADHERIDAS AL SUELO DESTINADAS A CASA HABITACIÓN O, INCLUSO, PARA QUIENES PRESTEN EL SERVICIO DE CONSTRUCCIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A ESE FIN O SU AMPLIACIÓN, SIEMPRE Y CUANDO ÉSTOS PROPORCIONEN LA MANO DE OBRA Y LOS MATERIALES RESPECTIVOS.

Si se considera el propósito que motivó al Congreso de la Unión para liberar de la obligación de pago del impuesto al valor agregado a la enajenación de inmuebles destinados a casa habitación, consistente en resolver o aliviar el problema de escasez de vivienda por considerarla como un artículo de primera necesidad y de consumo popular, es posible concluir que el beneficio tributario previsto en el artículo 29 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en virtud del cual la prestación de servicios de construcción de inmuebles destinados a casa habitación, así como su ampliación y la instalación de casas prefabricadas para ese destino, siempre y cuando el prestador del servicio proporcione la mano de obra y los materiales, queda comprendida en la exención establecida en la fracción II del artículo 9o. de la referida ley tributaria, opera con independencia de que el contribuyente realice conjuntamente esas actividades, pues para que se actualice la referida exención basta la enajenación del inmueble destinado a casa habitación o bien, la sola prestación del servicio de construcción o ampliación de dicho inmueble pero siempre que este servicio se preste de manera integral por proporcionarse la mano de obra y los

materiales; en la inteligencia de que si quienes presten los mencionados servicios subcontratan alguno de ellos, se estará ante servicios que no se ubican en el supuesto de la exención y, por tanto, al no operar ésta, respecto de aquéllos se deberá realizar el traslado y el entero del impuesto correspondiente.

P./J. 4/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 252/2015. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 10 de mayo de 2016. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis 1a. LXXXIII/2012 (10a.), de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 21-A DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE HASTA EL 4 DE DICIEMBRE DE 2006, COMPLEMENTA Y DETALLA LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN II, DE DICHA LEY", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 887, y

El sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 420/2014.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 4/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN RELACIÓN CON LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 360/2013, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

1. En sesión de veintiuno de abril de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.
2. La presente contradicción versa sobre si las personas morales son sujetos de derechos humanos y de las garantías establecidas para su protección. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que debe prevalecer que las personas morales, como

entidades a las que el orden jurídico reconoce personalidad jurídica, gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como las garantías para su protección, acordes a su naturaleza y que se asumen como fundamentales para la realización de su objeto y fines.

3. En ese sentido, el imperativo que establece el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional (principio pro persona) es aplicable respecto de las normas relativas a esos derechos fundamentales de los que gozan las personas jurídicas, por lo que deberá aplicarse favoreciendo la protección más amplia.
4. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento en torno a dos cuestiones: La primera, referente a la delimitación de la materia de la presente contradicción de criterios y, la segunda, en torno a ciertas consideraciones mayoritarias de la sentencia.
5. En primer lugar, estimo necesario introducir una delimitación de la materia de la contradicción dada por el contexto de la pregunta que se realizaron los órganos jurisdiccionales. Si bien es cierto que ambos Tribunales Colegiados se cuestionaron sobre la titularidad de los derechos humanos para determinar el parámetro de regularidad normativa que debe utilizarse en sede de control constitucional para evaluar las sentencias administrativas impugnadas, considero que el presente caso versa sobre una cuestión más específica que se centra en la siguiente interrogante: ¿debe evaluarse la regularidad constitucional del acto o norma reclamada a la luz de los derechos humanos que invoque la persona moral? o bien ¿debe rechazarse el estudio de esos planteamientos?
6. Así, al abordar la cuestión, una vez realizada la aclaración analítica, se puede sostener que las personas morales tienen derecho a acceder al medio de control constitucional para que las resoluciones que les afecten sean evaluadas a la luz de los derechos humanos, entendidos como principios objetivos de validez normativa, sin tener que justificar cómo es que esas personas son titulares de esos derechos, pues lo relevante es que tienen legitimación activa para acceder al juicio de amparo.
7. Consecuentemente, la pregunta que la sentencia identifica como materia de la contradicción de tesis se debe asociar en todo momento con el parámetro de validez normativa al que tienen derecho las personas morales como titulares indiscutibles de la acción constitucional de amparo, tal como se evidenciará en párrafos posteriores.
8. Además, lo anterior guarda relación con la doble perspectiva que se puede adoptar de los derechos humanos: vistos desde la perspectiva de los individuos, se puede decir que sólo las personas físicas son titulares de los derechos humanos y no las personas morales; sin embargo, desde la perspectiva del medio de control constitucional, los derechos humanos pueden ser vistos como principios objetivos de validez jurídica, a los cuales tienen acceso las personas físicas y morales si le es otorgada la titularidad de la acción constitucional.
9. Como considero que la perspectiva que nos exige adoptar la presente contradicción de tesis es la segunda, mi posición en el fondo se vincula, a su vez, con el parámetro de regularidad normativa a que tienen acceso las personas morales en el juicio de amparo y no meramente con su ontología constitucional.

10. Ahora bien, respecto a las consideraciones vertidas en el fallo del presente asunto, éstas parten de varias premisas con las cuales no puedo coincidir, a raíz de lo resuelto por este Tribunal Pleno en las contradicciones de tesis 56/2011 y 293/2011. La resolución basa su argumentación en razonamientos interrelacionados. El primero, consiste en que el concepto de persona, previsto en el artículo 1o. constitucional, debe incluir tanto a las personas físicas, en su carácter de seres humanos, como a las personas jurídicas. La razón fundamental es que el propio ordenamiento constitucional les otorga a las personas jurídicas la titularidad de derechos y obligaciones.
11. Para justificar esa postura, por un lado, la sentencia cita diversos artículos de la Constitución Federal y el artículo 25 del Código Civil Federal que les adjudica personalidad y derechos a las personas morales y, por otro lado, alude a uno de los dictámenes legislativos del procedimiento de reforma constitucional en materia de derechos humanos, en el que se afirma que, para ciertos casos, deberá entenderse la palabra "persona" como ampliada a las personas jurídicas.
12. Con base en lo precedente, el fallo concluye que si bien en el orden internacional la tutela de los derechos humanos ha estado dirigida a la protección de los derechos que encuentran fundamento en la persona humana, no puede desconocerse la existencia de derechos de las personas jurídicas; por ende, se afirma que las personas jurídicas gozan de aquellos derechos que, inscritos en el rubro de derechos humanos, comprenden los que devienen fundamentales para la consecución de sus fines.
13. Detallado lo anterior, desde mi perspectiva y tras un análisis del Texto Constitucional y de los distintos procedimientos de reforma de los artículos 1o. y 103 de la Constitución Federal, no comparto las detalladas consideraciones. Por una parte, en razón de que la sentencia confunde qué debe entenderse por "derechos humanos" y "derechos fundamentales", por lo que hace depender su definición únicamente a partir de otro concepto jurídico como el de "persona". Por otra parte, parece ser que la conclusión a la que llega el fallo va dirigida a evitar que las personas jurídicas no carezcan de un medio de protección constitucional como lo es el juicio de amparo; sin embargo, deja de lado el propio contenido de las normas que regulan la procedencia y la titularidad de la acción de dicho medio de control constitucional.
14. Cabe destacar que, a mi juicio, en la mayoría de los casos, un derecho humano es un derecho fundamental, pero no todo derecho fundamental es un derecho humano. El fallo parece definir al derecho humano como el género y el derecho fundamental como especie, lo cual es desacertado. Los derechos humanos y los derechos fundamentales no se deben relacionar por mera amplitud conceptual, sino por delimitación normativa. Dependiendo del contenido y estatus normativo de cada derechos subjetivo, puede ser categorizado de una o de otra manera o ambas.
15. Asimismo, cabe resaltar que a lo largo de la Novena Época, esta Suprema Corte redefinió el entendimiento de los derechos previstos en el Texto Constitucional. De una conceptualización estricta de garantías individuales, la Suprema Corte introdujo poco a poco el concepto de derecho fundamental. No porque ese término se encontrara expresamente previsto en el Texto Constitucional, sino por el contenido y alcance de los diversos derechos establecidos en la totalidad de la Constitución Federal.
16. Así, se habló del derecho fundamental a la intimidad, al honor, al acceso a la justicia, a la defensa adecuada, entre otros. La razón para categorizar a estos derechos como

fundamentales radicó en su propia conceptualización y contenido jurídico. Los derechos fundamentales son derechos subjetivos constitucionalizados que están sujetos a estatus diferenciados, como puede ser ciudadanía, capacidad de obrar, pertenencia a un grupo y cuyo titular puede ser cualquier persona, sea física o jurídica.

17. En ese sentido, estimo que la modificación al artículo 1o. constitucional no tuvo como objetivo apartarse por completo de esa teoría jurisprudencial de la Suprema Corte. Como se puede observar del propio procedimiento de reforma, la finalidad de la enmienda constitucional de 10 de junio de 2011 radicó explícitamente en incorporar a la Constitución el concepto de derechos humanos del derecho internacional con toda su carga normativa, para reconocer y proteger los derechos humanos previstos en los tratados internacionales.
18. Es decir, los conceptos jurídicos establecidos en el artículo 1o. de la Constitución Federal no agotan el contenido de derechos predicable del Texto Constitucional. A saber, en nuestra Norma Fundamental existen derechos subjetivos que deben considerarse como fundamentales pero que no son derechos humanos en estricto sentido.
19. La característica definitoria de los derechos humanos es que tienen como base la dignidad intrínseca del ser humano, por lo que son reconocidos, mas no otorgados por el Estado, y tienen como características definitorias su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En cambio, los derechos fundamentales son derechos constitucionalizados con una gran variedad de contenidos y limitaciones que no necesariamente deben cumplir con las características de universalidad o progresividad.
20. Esta conceptualización de derechos humanos y su distinción con otro tipo de derechos tiene su fundamento en los diversos documentos legislativos del procedimiento de reforma constitucional, en el que se recalcó exhaustivamente en la intención de incorporar el concepto de derechos humanos como consecuencia del reconocimiento de la dignidad humana, tal como es definido en el derecho internacional.
21. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de 23 de abril de 2009, se dijo expresamente que *"los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo y que éstos son inherentes a la dignidad de la persona y reconocidos por el Estado a través de sus leyes."* Así, se afirmó que *"la reforma al artículo 1o. propone distinguir claramente entre derechos humanos y garantías. La modificación protege cabalmente los derechos y garantías individuales, por lo que ya no existiría distinción entre los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los derechos reconocidos por el Estado Mexicano vía los tratados internacionales."*
22. De igual manera, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado de la Cámara de Senadores de 7 de abril de 2010, se señaló de manera expresa que: *"la historia constitucional mexicana nos muestra que el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales ha sido un propósito siempre presente en los Textos Constitucionales"*, por lo que *"el Constituyente de 1917 tomó por completo este catálogo y optó por el término 'garantías individuales', esto no se hizo con la intención de consagrar algo distinto a derechos, sino con el fin de subrayar su carácter vinculatorio, obligatorio y protector. En ese sentido, la propuesta de la minuta no se aparta de la*

original intención del legislador constitucional, y en cambio, aporta mayor claridad a los términos constitucionales."

23. En ese mismo dictamen, se afirmó que era necesario introducir el concepto de derechos humanos, pues *"frecuentemente surge la discusión acerca de la diferencia que hay entre derechos humanos y garantías individuales. Y esto pareciera una discusión estéril, ya que en la teoría constitucional, todas las garantías individuales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son garantías individuales."*
24. De igual manera, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 2010, al tratar nuevamente el tema del artículo 1o. constitucional, se distinguieron los conceptos de garantías y derechos humanos, definiendo a los primeros como un derecho público subjetivo que origina una obligación correlativa a cargo del Estado y a los derechos humanos como *"el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización ... resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo"*, cuyas características son su universalidad, permanencia, progresividad y preexistencia al Estado.
25. En suma, considero que el Poder Constituyente no pretendió incorporar al concepto de derechos humanos todos los posibles derechos subjetivos previstos en la Constitución Federal. Por el contrario, fue explícito en señalar que los derechos humanos son aquellos inherentes a la persona humana y que pueden existir otra multiplicidad de derechos que también deben ser respetados y protegidos por el Estado con el mismo alcance que los derechos humanos.
26. En esa tónica, estimo que la Constitución Federal contiene una gran variedad de derechos fundamentales, pudiéndose entender algunos como garantías primarias, y que muchos de ellos poseen las características para ser catalogados y reconocidos, a su vez, como derechos humanos, con todas las consecuencias que ello implica.
27. Por lo tanto, desde el punto de vista de Nuestra Constitución Federal, los seres humanos son titulares de los derechos humanos o fundamentales y los demás entes ideados por el propio ordenamiento jurídico, como lo son las personas jurídicas, son o pueden llegar a ser titulares de derechos fundamentales, si esos derechos subjetivos se encuentran establecidos en el Texto Constitucional. Habrá casos en que un derecho humano sea, a su vez, un derecho fundamental, pero, insisto, habrá supuestos en que un derecho fundamental, aun cuando el titular sea una persona física, no sea un derecho humano.
28. Cabe mencionar que en el fallo se hace alusión a una parte del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados de 8 de marzo de 2011, en la que se dijo que el término "persona" debe ser entendido como todo ser humano y como persona jurídica en los casos en que ello sea aplicable.
29. Sobre tal aspecto, la posición que he venido explicando es perfectamente coincidente con tal afirmación del Poder Constituyente, pues nada del texto del artículo 1o. constitucional evita que se pueda concluir que los seres humanos son los titulares, valga la redundancia, de derechos humanos y las personas jurídicas de derechos fundamentales. Por el contrario, tal como lo expliqué con la citas del procedimiento de

reforma constitucional, ello fue precisamente la intención del Poder Constituyente, al incorporar el concepto de derechos humanos, de acuerdo a las pautas del orden internacional y señalar que el objetivo de la enmienda era proteger la totalidad de los derechos o garantías previstos en la propia Constitución y en los tratados internacionales, teniendo como premisa básica que los derechos humanos son reconocidos por el Estado e inherentes a la dignidad de la persona.

30. Las personas jurídicas son ficciones del propio ordenamiento jurídico que gozan de los derechos, fundamentales o no, que son otorgados por el propio Estado, tanto para la protección de los intereses de dicha creación jurídica, como para, en algunos casos, la protección indirecta de los derechos de las personas que la conforman.
31. Se reitera, el error en que incurre la sentencia es tratar de conceptualizar los derechos humanos como un género y definirlo, a través de cuál es el alcance del concepto de "persona", dejando de lado su propia conceptualización y la diferencia que tiene con otros tipos de derechos como los fundamentales, que a mi juicio siguen teniendo un reconocimiento conceptual en nuestro ordenamiento constitucional.
32. En ese tenor, entiendo que la obligación de interpretar las normas de la manera más favorable a las personas, en términos del artículo 1o., segundo párrafo, constitucional, no se agota únicamente respecto a las relacionadas, en estricto sentido, con los derechos humanos de las personas físicas, sino se predica de manera extensiva en relación con todos los derechos de rango fundamental. No hay nada en el Texto Constitucional que nos evite llegar a dicha determinación.
33. Aunado a lo anterior, estimo que mi postura también es coincidente con lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Federal, respecto a las reglas de competencia del juicio de amparo, y su procedimiento de reforma constitucional que dio origen al decreto de 6 de junio de 2011.
34. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores de 7 de diciembre de 2009, se sostuvo que el juicio de amparo se había limitado a proteger las garantías individuales establecidas en el Texto Constitucional, por lo que la reforma al artículo 103 de la Constitución Federal pretendía, *"afines a la lógica que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades, ampliar el marco de protección de ese proceso extendiendo la materia de control. La solución que se propone es en el sentido de que mediante el juicio de amparo se protejan de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé nuestra Constitución, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por México."*
35. Por lo tanto, el texto vigente de los artículos 103 y 105 constitucionales y la intención del Poder Constituyente al reformarlos, me permite inferir que el marco de protección del juicio de amparo no sólo son los derechos humanos de las personas físicas en estricto sentido (que administrado con el artículo 1o. constitucional responde al reconocimiento de los derechos inherentes del ser humano), sino todos aquellos derechos o prerrogativas establecidas en el propio Texto Constitucional (que algunos pueden ser categorizados, en su caso, como garantías primarias), incluidos los de las personas jurídicas o las personas morales de derecho público. El objeto del

juicio de amparo son todos los principios constitucionales que responden, en última instancia, a la protección de las personas o entes públicos, en términos del federalismo.

36. Por último, con base en estas aclaraciones, estimo que los razonamientos de la mayoría, al extender indistintamente el concepto de derechos humanos a las personas morales, con el afán de hacer aplicable el principio pro persona y procedente el juicio de amparo (cuando existían otras vías interpretativas para arribar a tal conclusión), contradice lo resuelto por este Tribunal Pleno en la citada contradicción de tesis 56/2011. En dicho precedente, se tuvo como premisas dos aspectos en relación con el artículo 1o. de la Constitución Federal: en primer lugar, que cuando en tal dispositivo constitucional se alude al vocablo persona, debe interpretarse en sentido amplio para incluir no sólo a los seres humanos, sino también a las personas jurídicas y, en segundo lugar, que debía entonces aceptarse que las personas jurídicas gozaban del reconocimiento y de garantías de protección de ciertos derechos fundamentales.
37. Esa última parte de la resolución es de vital importancia para el caso que nos ocupa, pues en tal fallo se fue extremadamente cuidadoso en utilizar el concepto de derechos fundamentales para referirse a los derechos de rango constitucional de las personas jurídicas, reconocidos y protegidos mediante el artículo 1o. constitucional.
38. Es decir, el texto de la sentencia de esa otra contradicción de tesis, aprobada previamente por este Tribunal Pleno, alude al concepto de derechos fundamentales como el que le corresponde a los derechos constitucionalizados de las personas jurídicas, dejando consecuentemente el término de derechos humanos como predicable para los seres humanos. Lo anterior no fue tomado en cuenta por parte de la mayoría en la presente contradicción, pues aunque se citó lo determinado en ese precedente, las ulteriores consideraciones más bien parecen contradecirlo.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 360/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 9.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 101/2014.

En sesión de diez de marzo de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de seis votos, la contradicción de tesis 101/2014, en la que se declaró existente la denuncia de contradicción y se determinó que era aplicable la jurisprudencia P/J. 41/98, para resolver el punto en contradicción, en cuanto a la procedencia del recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no llamado a juicio respecto de una sentencia que ya fue recurrida. En dicha sesión, nos manifestamos en contra de los argumentos sostenidos en el proyecto.

Respetuosamente, a nuestro parecer, no es aplicable de manera automática la jurisprudencia P/J. 41/98 que lleva por rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER

EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA."; lo anterior, pues dicho criterio no resuelve lo relativo a aquellos casos en los que el tercero perjudicado no emplazado al juicio interpone recurso de revisión contra una sentencia dictada en amparo indirecto, que adquirió la calidad de cosa juzgada por haber sido impugnada por alguna de las partes.

En efecto, la jurisprudencia en cita determinó la procedencia del recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no llamado al juicio de amparo, respecto de una sentencia que había causado ejecutoria, sin que las partes interpusieran recurso, bajo la premisa fundamental de que la calidad de cosa juzgada no podía generarle perjuicio alguno, por no haber participado en el juicio. De esa manera, se respetaba el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional, en relación con el tercero perjudicado que se entera de un juicio de amparo seguido en su contra, hasta que la sentencia se está ejecutando o se pretende ejecutar en su perjuicio.

No obstante lo anterior, respetuosamente consideramos que dicha circunstancia no resuelve lo planteado por los Tribunales Colegiados, en lo relativo a que la sentencia que se recurre ya hubiese sido objeto de análisis en un recurso de revisión previo, ni tampoco resuelve lo relativo a los supuestos en los que puede considerarse oportuno llamar a un tercero.

En ese sentido, estimamos que el análisis de la contradicción requiere de un estudio más complejo, en cuanto a que la procedencia del recurso de revisión interpuesto por terceros no emplazados o mal emplazados, exige un análisis de los distintos escenarios posibles, esto es, nos parecía conveniente que el proyecto determinara las categorías de los distintos terceros perjudicados; así como los momentos en los que podría actualizarse la impugnación de la sentencia, con miras a dar certeza a las partes y respetar la firmeza de las sentencias.

Desde nuestra perspectiva, para determinar la procedencia de este tipo de recursos, es necesario que el órgano jurisdiccional revisor analice los distintos supuestos que pueden darse en materia de terceros. Por un lado, estudiar si ya se le reconoció ese carácter o, si a pesar de haberse ordenado el emplazamiento, por algún motivo o alguna omisión no se realizó;¹ por otro lado, aquellos supuestos en los que una persona –sin haber sido señalada como tercero perjudicada– pretende, a través de la promoción del recurso de revisión, que se le reconozca ese carácter previamente para la procedencia del recurso. Y, finalmente, el supuesto del tercero perjudicado mal emplazado, porque esto también obligaría a determinar en qué momento procesal debe de impugnarse dicha violación y los alcances en el análisis de procedencia del recurso de revisión para determinar la ilegalidad de alguna resolución dentro del procedimiento de amparo.²

¹ Sobre todo si se toma en cuenta que existen casos en los que no existe duda que la persona pueda tener el carácter de tercero perjudicada y, que por una omisión no se le emplazó.

² Además, en este tipo de tercero mal emplazado, desde mi opinión, la contradicción debiera precisar la obligación del órgano revisor de analizar –de forma previa y de acuerdo a un orden lógico– la legalidad o no del emplazamiento, para entonces de ahí derivar la legitimación del recurrente para hacer valer el recurso fuera de plazo o, ya después de que ha causado ejecutoria la sentencia.

En razón de ello, desde nuestro punto de vista, el proyecto debiera aclarar los supuestos a los que se refiere, esto es, si se trata de un tercero perjudicado que fue señalado como tal en la demanda de amparo, el Juez respectivo lo tuvo como tercero perjudicado y ordenó su emplazamiento, pero por alguna omisión no se le emplazó; o si se trata de aquel que se ostenta como tercero perjudicado, no obstante que no fue señalado en la demanda de amparo, que el Juez respectivo no lo tuvo como tercero perjudicado, y que con posterioridad a que ya existe una sentencia, aparentemente ejecutoriada, comparece diciendo que debió haber sido llamado a ese juicio de amparo, por que le recae el carácter de tercero perjudicado.

En atención a ello, consideramos que era necesaria la precisión de los distintos supuestos mencionados y la definición a detalle de la operación de este sistema, pues de lo contrario, quedaría totalmente abierto o sin las especificaciones correspondientes, lo cual generaría problemas serios con sentencias que ya hubiesen sido revisadas, las cuales en algunos casos pudieran haber sido ejecutadas.³

Así, de no precisar las condiciones de aplicación del criterio, en cualquier momento, alguna persona que se considere afectada, podría alegar una violación a su derecho de audiencia, no obstante que el procedimiento ya hubiese concluido por haberse revisado en las instancias correspondientes y, por tanto, hubiese quedado firme. En razón de ello, la posibilidad de revisar nuevamente la sentencia podría dar lugar a que no haya certeza de la firmeza de una sentencia, mientras exista la posibilidad de que alguna persona pudiera resultar afectada y debiera haber sido llamada a ese procedimiento.

En esas condiciones, nuestro disenso está sustentado en la necesidad de precisar los alcances del criterio y de los supuestos aplicables, para brindar una mayor certeza a los tribunales, al momento de analizar la procedencia del recurso de revisión de los distintos terceros perjudicados, así como la seguridad jurídica a las partes respecto a los efectos de la ejecutoria de amparo; aunado a que las referidas precisiones ayudarían mucho a darle contexto a la aplicación de este criterio.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 101/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo I, octubre de 2015, página 432.

La tesis de jurisprudencia P/J. 41/98 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 65.

³ En este aspecto, cabe precisar que incluso pudieran existir resoluciones o actos de las autoridades responsables dictados en cumplimiento al amparo y que a través del recurso de revisión en contra de la sentencia original se destruirían, si se llegará a determinar la necesidad de emplazar al tercero perjudicado, sin tomar en cuenta que la sentencia tenía firmeza.

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO RESPECTO DEL ARTÍCULO 70, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, AL HABER QUEDADO INSUBSISTENTE, EN TANTO LA PROPIA LEY A LA QUE PERTENECE FUE EXPULSADA DEL ORDEN JURÍDICO.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

1. En sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, las cuales fueron promovidas, respectivamente, por los representantes de los partidos políticos Unidad Popular, Socialdemócrata y Acción Nacional.
2. En las respectivas demandas se impugnaron los artículos 13, párrafos primero, segundo y tercero, 14, 15, 17, fracciones XI y XII, 19, fracciones VIII, XI y XII, y los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto, todos de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicada mediante el Decreto 1295 de veintiuno de agosto de dos mil quince. De igual forma, se impugnó el artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual fue reformado mediante el Decreto 1296 de veintiuno de agosto de dos mil quince.
3. El Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, determinó declarar la invalidez del referido Decreto 1295, toda vez que para la emisión de esa legislación de sistemas electorales indígenas no se llevó a cabo consulta alguna a las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado y, por ende, se actualizaba una violación al derecho reconocido en el artículo 2o. constitucional. Asimismo, se decidió sobreseer en la acción respecto de los artículos 14, 17, fracción IX, 19, fracciones VIII, IX y XII, transitorios segundo y tercero de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, así como respecto del artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado mencionado.
4. Ahora, si bien concurdo con la mayoría de los argumentos expuestos en la sentencia, el presente voto concurrente tiene como objetivo clarificar algunas consideracio-

nes en torno a la causal de improcedencia referida al artículo 70, numeral 2,¹ antes mencionado.

5. Para ello, en un primer apartado, expondré las principales líneas de argumentación de la resolución del Tribunal Pleno sobre este aspecto y, posteriormente, expondré mis argumentos diferenciados a los de la mayoría.

I. Consideraciones de la sentencia

6. El tema central de la resolución consistió en verificar la regularidad constitucional de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, expedida a través de la emisión del citado Decreto 1295; en concreto, se analizó la regulación referente al Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas.
7. En la demanda, la mayoría de los conceptos de invalidez de los partidos políticos inconformes estaban relacionados con el mecanismo y requisitos para la designación e integración del Consejo Estatal del Sistema Normativo Electoral Indígena, así como sus atribuciones de vigilancia y la implementación de sus derechos político electorales en los procesos de elección en las comunidades indígenas. De igual forma, como se adelantó, se impugnó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 70, numeral 2.
8. No obstante, antes de dar respuesta a los argumentos de fondo, el Tribunal Pleno examinó, en el considerando segundo, la oportunidad de las acciones de inconstitucionalidad. En lo que interesa, la sentencia refiere que el Decreto 1296, por el que se reformó el artículo 70 antes mencionado, se publicó el veintiuno de agosto de dos mil quince. En ese tenor, se destacó que el Congreso Estatal señaló que la acción respecto a ese precepto no resultaba oportuna, debido a que tal artículo, antes de la reforma, ya otorgaba la facultad al Congreso Estatal para designar al contralor general del Instituto Electoral y no existía entonces un acto legislativo nuevo; por ende, la reforma únicamente consistía en que la propuesta para designar al titular de la Contraloría General quedaba a cargo de la Junta de Coordinación Política, quedando aún vigente que el Congreso Estatal era el facultado para designar.
9. La sentencia dio respuesta a esos razonamientos y –contrario a lo alegado por el Poder Legislativo y de conformidad con la tesis de jurisprudencia P/J. 27/2004– sostuvo que la reforma introdujo precisamente un nuevo mecanismo de designación al otorgar la facultad a la Junta de Coordinación de realizar la propuesta de designación del contralor general del Instituto Electoral.
10. No obstante, el Tribunal Pleno determinó en el considerando cuarto –al realizar el estudio del resto de las causales de improcedencia– sobreeser en la acción respecto

¹ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca

"De la Contraloría General

"Artículo 70. ...

"2. El titular de la Contraloría General tendrá el nivel jerárquico de director ejecutivo, será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta de la Junta de Coordinación Política. Durará tres años en el cargo pudiendo ser reelecto por una sola ocasión, estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General."

al mencionado precepto por otra razón. Ello, ya que cesaron los efectos de la norma impugnada al estimar actualizado el supuesto previsto en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, porque el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte –en sesión de seis de octubre de dos mil quince, por unanimidad de votos– declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas. Así, al ser el artículo impugnado una reforma a uno de los preceptos que contenía la ley, era evidente que ésta quedó insubsistente en tanto que la totalidad de la legislación fue expulsada del orden jurídico.

II. Motivos de la concurrencia

11. Sentado lo anterior, en primer lugar, coincido con el análisis efectuado en el considerando segundo para la oportunidad de la acción, dado que en el caso la reforma a la disposición cuestionada se actualizó un acto legislativo con cambio normativo material, por lo que podía ser impugnada a través de acción de inconstitucionalidad independientemente que se reprodujera parte del texto anterior. El cambio materia se dio ante la modificación de quién propone al titular de la Contraloría General.
12. En segundo lugar, también coincido con la conclusión a la que se llegó en el considerando cuarto, en la que se determinó sobreseer en la acción, debido a que en la diversa acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas se declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley a la que pertenece la norma impugnada en razón de la existencia de vicios en el procedimiento legislativo.
13. Si bien comparto tal sobreseimiento, estimo que es importante precisar que la declaratoria realizada por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 dejó sin efectos normativos la posterior modificación legal de alguna de las normas que la integran, pues no existe un sistema normativo al cual vaya a aplicarse.
14. Es decir, una vez que se realiza la mencionada declaratoria de invalidez por vicios en el procedimiento en términos generales, se provoca una invalidez indirecta en torno al contenido del precepto reclamado y, por tanto, una ineficacia en el ordenamiento jurídico. Los efectos de la norma emitida con posterioridad cesaron, ya que a pesar de derivar de un acto legislativo formalmente distinto, no existe el sub-sistema jurídico del cual se predica y del que depende su eficacia jurídica.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, 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 19.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

II. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA REGULAR LA SUSPENSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CUANDO SE ADVIERTA QUE LA PERSONA INVOLUCRADA EN UN HECHO DELICTUOSO PRESENTA SIGNOS DE ININPUTABILIDAD POR CAUSA DE PSICOSIS O RETRASO MENTAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY NÚMERO 546 ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PROCESAL PENAL POR PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE PARA EMITIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY NÚMERO 546 ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2015. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA POR CONDUCTO DE LA SUBPROCURADORA JURÍDICA Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES. 17 DE MARZO DE 2016. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS; para resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, promovida por la Procuraduría General de la República por conducto de la subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante oficio presentado el dos de marzo de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.
2. Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

Norma general cuya invalidez se reclama:

- El artículo 7, fracción VIII, de la Ley Número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil quince.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales violados.** La promovente estima violados los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez adujo, en síntesis, lo siguiente:

Primero. Considera que al emitir el Congreso del Estado de Veracruz, la norma impugnada (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave), invadió el ámbito de competencia constitucional reservado a favor del Congreso de la Unión, cuyo inciso c), fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Federal, establece la facultad exclusiva del Congreso General para expedir la legislación única en materia procedimental penal, conforme al proceso legislativo de reforma constitucional que dio lugar al actual texto de la fracción XXI, el Constituyente consideró de gran importancia que existiera una sola legislación procesal penal a nivel nacional, a efecto de homologar la materia adjetiva en el territorio mexicano, brindando con ello mayor certeza al gobernado, al evitar una multiplicidad normativa por entidad federativa. Por lo que, de conformidad con el citado precepto y segundo transitorio del decreto de nueve de octubre de dos mil trece, las entidades federativas incluyendo el Estado de Veracruz, ya no pueden expedir legislación en materia procesal penal para el nuevo sistema acusatorio, pues el Congreso de la Unión ya ejerció su atribución constitucional al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual entrará en vigor gradualmente.

En este contexto, aduce que el Congreso Estatal, que efectuó reformas legales con el fin de ajustar su marco jurídico al nuevo sistema acusatorio y a lo

dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Veracruz, en cuya norma que se impugna pretende facultar al Ministerio Público estatal, para que en el ámbito de una investigación pueda suspenderla cuando el sujeto activo del delito sea inimputable; siendo que, el legislador estatal no puede fijar la competencia del Ministerio Público estatal en la etapa de investigación, ya que es un tema procesal a pesar de estar contenido en la ley orgánica, cuya atribución para legislar en esta materia corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

Segundo. Aduce violación a los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal; pues considera que el precepto impugnado (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave) faculta al Ministerio Público para suspender la investigación, en cualquiera de sus etapas (incluso, si ya se ha dictado auto de vinculación a proceso), si observa que un inculpado puede ser inimputable, además prevé la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, que se tramitará ante el Juez de la adscripción.

Que dicha disposición es incompatible con las reglas que ya establece el Código Nacional de Procedimientos Penales para el proceso penal, cuando se advierte que una persona puede ser inimputable. Agrega que el contenido de la fracción VIII del artículo impugnado contradice las reglas procesales establecidas en el Código Nacional para el mismo supuesto jurídico; en consecuencia, aduce que la fracción combatida genera confusión entre los gobernados y los operadores jurídicos, lo cual implica una contravención a los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que no hay certidumbre sobre si deben aplicarse las reglas del Código Nacional o las de la ley estatal (ley orgánica) para regular el proceso que debe seguirse en caso de que se advierta que alguna persona inculpada puede ser inimputable; tampoco resulta claro para los operadores jurídicos, si ante este supuesto el Ministerio Público debe continuar la investigación o debe ordenar su suspensión.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de dos de marzo de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número **15/2015** y, por razón de turno, tocó fungir como instructor al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Por auto de nueve de marzo siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

- Señala que en la Gaceta Oficial Número 042 Extraordinario, de veintinueve de enero de dos mil quince, se publicó la Ley Número 546, referente a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual contiene 112 artículos comunes y 8 transitorios; cuyo contenido fue debidamente estudiado y analizado por las Comisiones Permanentes respectivas y por el Pleno de la LXIII Legislatura del Estado de Veracruz, por lo que, considera que no contradice ninguna norma constitucional.

- En relación con el precepto impugnado (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave) señala que no es posible sancionar a un servidor público, como resulta ser el Ministerio Público, si no existe una ley orgánica que enmarque sus facultades y obligaciones dentro de la investigación que debe realizar atento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Federal, pues el artículo impugnado no hace más que ordenar lo que debe realizar el Ministerio Público en la carpeta de investigación, cuando se trate de una persona que tenga el carácter de inimputable, lo que considera, debe ser respetado por todas las autoridades que procuran y administran justicia, atento a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, que refiere los derechos humanos que le pertenecen a cada individuo; lo anterior, aunado a que la fracción impugnada, no es de orden general, ya que es únicamente aplicable a los agentes del Ministerio Público, en lo referente a la constitución de su carpeta de investigación, refiriéndose a la etapa inicial o administrativa que sanciona el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que, considera que en el caso se está ante una equivocada interpretación de la norma jurídica que se pretende nulificar.

- Que si se estudia y analiza el título tercero, capítulo I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, relativo a la etapa de investigación, contenida en los artículos del 212 al 251; el legislador federal nunca se ocupó de establecer reglas de comportamiento para los Ministerios Públicos en el sistema acusatorio y adversarial, por lo que, en tanto no se establezca, quedan facultados los Congresos de los Estados para expedir la ley orgánica respectiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Federal.

- Que la norma impugnada, no contradice la Constitución Federal, si se toma en cuenta que el artículo 71 de la referida norma, otorga las facultades necesarias a la LXIII Legislatura del Estado de Veracruz, para iniciar leyes o decretos, y que en el caso, lo que se hizo, fue legislar en materia interna para la procuración de justicia que se debe dar en el Estado de Veracruz.

- Que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Federal, la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, en ese contexto, dice que se reconoce que deben expedirse normas jurídicas orgánicas internas para el comportamiento de los servidores públicos en cada una de sus dependencias, de acuerdo a sus atribuciones que le enmarquen.

- Que el artículo 102 de la Constitución Federal determina que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; por lo que, considera obvio que debe expedirse la ley orgánica particular y que no podrá ser la que hoy rige a la Procuraduría General de la República.

- En atención a lo expuesto, considera que la norma impugnada, no contradice el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, pues de ninguna manera prohíbe legislar en materia orgánica para una dependencia oficial, ya que los casos que se precisan en el inciso c), nada tiene que ver con la ley multicitada, en virtud de que no afecta el procedimiento penal, habida cuenta que no se llega a él, pues se habla de la etapa de investigación inicial; no se trata de modificar norma jurídica alguna que contenga el Código Nacional de Procedimientos Penales; no se trastocan los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas; toda vez que el Congreso demandado sólo se pronuncia por el respeto a los derechos humanos de personas discapacitadas.

- Que si se emitió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, fue de acuerdo a lo previsto en el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo cual considera legal.

- Por otra parte, señala que el Código Nacional de Procedimientos Penales, trata lo referente a las personas inimputables, pero lo hace determinando situaciones completamente diferentes a lo que se establece en el precepto impugnado (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

- Concluye diciendo, que la citada norma impugnada no violenta el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal; pues más bien considera

que, si la norma que se impugna se reformara o derogara, se estarían violando derechos humanos de los discapacitados que padecen ciertas causas de psicosis o retrasos mentales, durante la investigación inicial o administrativa, atendiendo en contra del principio de convencionalidad, que favorecen a estas personas y sus derechos establecidos en los artículos 1o., 4o. y 133 de la Constitución Federal, así como los tratados internacionales, que imponen al Ministerio Público la protección de estos derechos en sus diferentes actuaciones.

Finalmente, hace valer la incompetencia de la representante de la Procuraduría General de la República, ya que considera que carece de legitimación procesal activa, de conformidad con el artículo 30 de la ley orgánica aplicable y el artículo 137 del reglamento de la misma ley, ya que de ninguna manera está facultada para promover la presente acción de inconstitucionalidad; por lo que solicita a este Alto Tribunal, se estudie por tratarse de situaciones jurídicas de orden público.

SIXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

- El Gobernador del Estado de Veracruz, en esencia, señala que promulgó y ordenó la publicación de la Ley Número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo artículo que se impugna (7, fracción VIII), no es violatorio de los artículos 14, 16, y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Luego, aduce que, en el caso opera la causa de improcedencia, que se deriva de lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con sus diversos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la referida ley; toda vez que, en el caso, la promovente, Arely Gómez González, en ese entonces, subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, promueve la presente acción de inconstitucionalidad, pretendiendo fundar su personalidad en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I, de su reglamento, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso c), y 102, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal, argumentando que debido a que es un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que la Procuraduría General de la República se encontraba sin titular en el momento en que se promovió la acción de inconstitucionalidad, comparece en suplencia del titular de la referida institución, en términos del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que señala que el procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales, por los subprocuradores en los términos que disponga el reglamento de dicha ley.

Indicó que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece en el artículo 137, que durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídicos y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

De cuya interpretación de dichos preceptos, se puede concluir que en los casos de ausencia o falta temporal del procurador general de la República, en el orden que se mencionan, los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales, estarán a cargo, en caso de una ausencia temporal. Sin embargo, en el presente caso, la Procuraduría General de la República, al momento de intentarse la acción de inconstitucionalidad carecía de titular, pues es público y notorio que en ese entonces había renunciado a su investidura de procurador general de la República, por lo que considera que no se trata de una ausencia temporal, sino de una ausencia o falta absoluta; de ahí lo infundado de la personalidad con que comparece la promovente.

Lo anterior aunado a que, en el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, el Constituyente estableció que sólo el titular de la Procuraduría General de la República podrá promover la acción de inconstitucionalidad, pues agregó la connotación, intervendrá personalmente, de lo que se colige, que para promover este medio de control constitucional, no admite representación ni suplencia de ningún tipo.

- En relación con el primer concepto de invalidez, relativo a que la norma impugnada viola el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, señaló que es infundado, porque el precepto no invade la competencia del Congreso de la Unión, para legislar en materia procedimental penal, ya que la norma en comento únicamente otorga atribuciones al Ministerio Público estatal, durante la investigación dentro del marco legal que establece la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues no establece un procedimiento distinto. Además de que, es de explorado derecho que el Poder Legislativo Local, es competente para emitir normas que establezcan la organización y funcionamiento de los órganos que conforman la entidad federativa.

Luego, transcribió los artículos 6, fracción I, y 7 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, aduciendo al res-

pecto que, haciendo una interpretación sistemática y funcional de la norma combatida que otorga atribuciones al Ministerio Público estatal, durante la investigación, y el Código Nacional de Procedimientos Penales, se puede concluir que la autoridad ministerial podrá dejar de actuar durante la investigación inicial o complementaria, cuando la persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presentare signos de inimputabilidad a efecto de salvaguardar sus derechos fundamentales, evitando con ello un mayor grado de vulnerabilidad, pudiendo continuar con la investigación una vez que éste, esté debidamente representado, tanto por el defensor designado como por un tutor especial, lo cual, lejos de establecer un procedimiento distinto al señalado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se armoniza a la perfección con éste.

Que la finalidad de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, fue establecer criterios homogéneos en el procedimiento penal, sin que esto implique que se trate de una norma invariable, inmutable, inalterable, inflexible, estática y única; pues el vocablo homogéneo permite diferentes acepciones, tales como: semejantes, parecido, similar, uniforme, análogo, etcétera. Por lo que, considera que la norma impugnada de ninguna manera establece un procedimiento alternativo al Código Nacional de Procedimientos Penales, sino que, por el contrario, al señalar éste, la facultad para el Ministerio Público estatal, de hacer "ajustes razonables", que el señalado ordenamiento procedimental no define, considera que complementa la norma que establece el procedimiento de inimputables ante el Ministerio Público, al otorgarle a éste las atribuciones correspondientes durante la investigación para poder realizar dichos ajustes razonables, dotando de eficacia jurídica a la norma procedimental.

- En relación con el segundo concepto de invalidez, relativo a que la norma impugnada violenta los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal; señaló que es infundado, porque el precepto impugnado, lo que hace, es regular, cómo debe el Ministerio Público proceder en el supuesto a que se refiere el segundo párrafo del artículo 414 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que sienta las bases generales sobre la facultad del Ministerio Público para aplicar los ajustes razonables para evitar un mayor grado de vulnerabilidad y respecto a la integridad personal del inculcado, en el supuesto de que presente indicios de ser inimputable. Sin embargo, refiere que esos estados de inimputabilidad, serán conforme se disponga en la parte general del Código Penal que resulte aplicable, lo que debe entenderse, el que resulte aplicable en cada entidad federativa. Asimismo, aduce que la norma en cuestión homologa criterios, respecto de que el Ministerio Público estará en posibili-

dad de solicitar que se practiquen los peritajes que se impongan, para establecer si el inculpado se encuentra en algún estado de inimputabilidad, el tipo, permanencia o temporalidad de la misma, y si fue provocada o no por el propio inculpado; además, de las normas que integran el capítulo noveno del Código Nacional de Procedimientos Penales, relativo al procedimiento de inimputables, no se advierte alguna disposición que disponga el procedimiento a seguir para que el Ministerio Público ejerza tales atribuciones.

En tal virtud, la ley orgánica de mérito establece que cuando el inculpado presente indicios de psicosis o retraso mental, solicitará la representación legal del mismo, la cual estará a cargo del defensor designado; que, además, se procederá a la designación de un tutor especial y a la comunicación del Juez competente, para que el procedimiento a seguir sea el correspondiente a personas inimputables, en los términos prescritos en el título IX, que alude al procedimiento que se sigue para el caso de personas inimputables; y el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, regula, precisamente, la atribución conferida al Ministerio Público, precisamente en el segundo párrafo del artículo 414 del referido Código Nacional.

Destaca que lo que hizo el legislador veracruzano, al emitir la norma impugnada, fue clarificar la omisión en que incurrió el Congreso de la Unión, al regular dicha materia, pues mientras que en los preceptos legales del Código Nacional, no consigna disposición alguna, que regule la manera de cómo se pueden hacer efectivos los derechos que para el caso de los inimputables señala el citado artículo 414, lo que sí se hace en la fracción VIII del arábigo 7 de la invocada ley orgánica.

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de siete de mayo de dos mil quince, quedó cerrada la instrucción, 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 por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

La Ley Número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que contiene el artículo 7, fracción VIII, impugnado por esta vía, fue publicada en la Gaceta Oficial de la entidad, el veintinueve de enero de dos mil quince, tal como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente, que obra agregado a fojas de la dieciséis a la cuarenta y tres del expediente. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción **transcurrió del viernes treinta de enero al sábado veintiocho de febrero de dos mil quince**; asimismo, como se advierte, el último día del plazo fue inhábil, por lo que la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, **el lunes dos de marzo siguiente**.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja trece del expediente, **la demanda se presentó el lunes dos de marzo de dos mil quince** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna:

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción:

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, señalan coincidentemente que la representante de la Procuraduría General de la República, carece de legitimación procesal activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que, en el caso, opera la causa de improcedencia que se deriva de lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en

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. ..."

relación con sus diversos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la referida ley; toda vez que la promovente, Arely Gómez González, en ese entonces, subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, promueve la presente acción de inconstitucionalidad, pretendiendo fundar su personalidad en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I, de su reglamento, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso c), y 102, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal, argumentando que, debido a que es un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que la Procuraduría General de la República se encontraba sin titular en el momento en que se promovió la acción de inconstitucionalidad, comparece en suplencia del titular de la referida institución, lo cual se considera incorrecto.

Lo anterior aunado a que, en el párrafo tercero apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, el Constituyente estableció que sólo el titular de la Procuraduría General de la República podrá promover la acción de inconstitucionalidad, pues agregó la connotación intervendrá personalmente, de lo que se colige, que para promover este medio de control constitucional, no admite representación ni suplencia de ningún tipo.

La referida causa de improcedencia es **infundada**, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el procurador general de la República, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, como se advierte de lo siguiente:

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

"...

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

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

" ...

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

Debe precisarse que **el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó** el artículo 105, fracción II, inciso **c)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."**²

No obstante lo anterior, debe precisarse que el artículo décimo sexto transitorio³ de la aludida reforma constitucional establece, específicamente, que las adiciones y reformas al artículo 105, fracción II, incisos c) e i), **entrarán**

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

" ...

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

" ...

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

" ...

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."

³ "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."

en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión, necesarias en virtud de las adiciones, reformas y derogaciones, 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.

Por lo que, **al no haber sido emitida aún la ley relativa** a la Fiscalía General de la República y, por ello, tampoco haberse hecho la declaratoria correspondiente, **es evidente que sigue en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.**

Ahora, suscribe la demanda Arely Gómez González, en su carácter de subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento,⁴ de fecha veintiséis de febrero de dos mil quince; señalando que signa ella la demanda debido a que es un hecho notorio que a la fecha de la presentación de dicho oficio, había una ausencia del titular de la Procuraduría General de la República.

En efecto, si bien este Tribunal Pleno, al resolver por unanimidad de nueve votos la acción de inconstitucionalidad 12/2001, determinó que de lo establecido por los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se desprende que la intervención del procurador general de la República, en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término, debe ser personal, es decir, no es delegable**, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir, por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad, deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los promoventes, de lo que se consideró inconcuso, que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo, no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuan-

⁴ Foja 14 del expediente.

to a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I, y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, **porque además de que la intervención del procurador, en el supuesto de que se trata, es indelegable**, así, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad."

Criterio que quedó plasmado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro: 189356

"Instancia: Pleno

"Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XIV, julio de 2001

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 91/2001

"Página: 677

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA.—Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procurador general de la República puede ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, y que su intervención en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad y, por otro, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los promoventes, es inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad

en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior es así, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad." (Acción de inconstitucionalidad 12/2001. Procurador general de la República. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón)

Lo cierto es que, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un hecho público y notorio, que el entonces procurador general de la República –Jesús Murillo Karam–, dejó el cargo el veintisiete de febrero de dos mil quince, fecha en la que fue nombrado secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; asimismo, **en esa misma fecha** (27 de febrero de 2015), Arely Gómez González, fue designada por el presidente de la República, procuradora general de la República, y enviada dicha designación a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para su ratificación,⁵ en términos del primer párrafo, artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"Artículo 102.

"A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un **procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente**. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. ..."

⁵<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-tomo-protesta-a-jesus-murillo-karam-como-titular-de-la-sedatu/>
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1593>

Por otra parte, el Senado de la República ratificó la designación de Arely Gómez González, como procuradora general de la República, hasta el tres de marzo de dos mil quince, según se advierte de la copia certificada que obra a foja trescientos cuarenta y seis del expediente.

De lo anterior se desprende que nos encontramos frente a un hecho notorio, el cual, de conformidad con el artículo 88⁶ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1o. de La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁷ este Alto Tribunal, los puede invocar aun cuando éstos no hayan sido alegados ni probados por las partes.

En el caso, como ya se señaló, tanto la separación del cargo de Jesús Murillo Karam (el 27 de febrero de 2015), como procurador general de la República, como la designación (27 de febrero de 2015) y ratificación (3 de marzo de 2015) de Arely Gómez González, en el cargo de procuradora general de la República, son hechos notorios.

Sirve de apoyo la jurisprudencia número P/J. 74/2006,⁸ de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

Debe destacarse también que el escrito por el que se promovió la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante este Alto Tribunal el dos de marzo de dos mil quince, fecha en la que además, venció el plazo para

⁶ "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁷ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁸ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, de contenido: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."

presentar este medio de control constitucional, tal como ha quedado de manifiesto en el considerando anterior. Esto es, **un día antes** de que el Senado de la República, ratificara la designación como procuradora de Arely Gómez González

Por lo que, es evidente que Arely Gómez González, a la fecha de la presentación de la demanda, no había sido ratificada por el Senado de la República, como procuradora general; sin embargo, no por ello puede considerarse que carecía de legitimación para presentar la acción que nos ocupa.

En efecto, si bien el párrafo tercero del apartado A «del artículo 102» de la Constitución Federal⁹ establece que el procurador general de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución y, como se dijo, el inciso c) de la fracción II de este último precepto constitucional establece que podrá promover la acción de inconstitucionalidad el procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Lo cierto es que, en este caso específico, en el que, a la fecha de la presentación **no existía procurador general de la República ratificado**; debe considerarse que quien signa el escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad, tiene legitimación para incoar este medio de control constitucional, pues la designación de Arely Gómez González como procuradora no había sido ratificada y, por ende, siendo subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, materialmente fungía como encargada del despacho.

Lo anterior debe considerarse así, tomando en consideración la naturaleza de este medio de control constitucional, el cual se instituyó para ser promovido con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, sin que —en este supuesto— el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma, en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad, ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues

⁹ "Artículo 102.

"A. ...

(párrafo tercero)

"El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución."

será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Constitución Federal.

Así, este Tribunal Pleno considera que existe un orden de prelación en cuanto a las personas que sustituyen al procurador general de la República ante su ausencia, el cual se contiene –como lo señaló la promovente– en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I, y 137 de su reglamento, los cuales, en la parte que interesa, indican:

"De la suplencia y representación del procurador general de la República

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

"...

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

"Artículo 137. Durante las **ausencias del procurador**, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, **de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales**; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

"Cuando se impute la comisión de un delito al procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de

responsabilidades de los servidores públicos, el subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

"Durante las ausencias de los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente reglamento, así como de las Fiscalías y Unidades Administrativas Especializadas creadas por acuerdo del procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple."

Por lo que, en el caso, ante las circunstancias fácticas señaladas, se considera que la representación de la procuraduría, sí recayó en la subprocuradora de Asuntos Jurídicos Internacionales, quien signa el escrito por el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno,¹⁰ el Poder Constituyente Permanente, en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, legitimó al procurador general de la República, para promover la acción de inconstitucionalidad, para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, con el objeto de salvaguardar la supremacía constitucional sin que exista un agravio o persiga algún beneficio, pues por su condición de representante social, es que se le legitimó, con la idea de que su interés sea, el hacer prevalecer el orden constitucional en el país, en beneficio de los mexicanos.

Lo anterior se corrobora, de lo expuesto en la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa de reformas al artículo 105 de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que, entre otras cosas, dice:

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 14/2001, resuelta por unanimidad de diez votos, el 7 de agosto de 2001.

"Cámara de Origen: Senadores
"Exposición de motivos
"México D.F., a 5 de diciembre de 1994
"Iniciativa del Ejecutivo
"CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión
"Presentes

"...

"La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—**Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional.** Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.—Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.—La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad

que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.—Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional ... Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.—Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional. ... Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el acta de reformas de mayo de ese año. ... La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. **En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos Legislativos o Ejecutivos, Federal o Locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional. ... Las acciones de inconstitucionalidad.**—El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. **El procurador general de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.**—Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías

individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.— Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas."

Como se ve, la referida motivación propuso dotar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con nuevas atribuciones que la fortalecieran, pues se trataba de llevar a sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional. Para ello, se planteó la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, a fin de contar con un sistema de control de constitucionalidad, en dos vías: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En relación con las segundas, la exposición de motivos precisó quienes podrían promoverla, a saber, un determinado porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el procurador general de la República. También distinguió a las acciones de inconstitucionalidad, del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, destacando como característica esencial de aquéllas, que no es necesario que exista agravio para impugnar las leyes que se estimen contrarias a la Constitución Federal, ya que mientras que en el amparo, el presupuesto consiste en una afectación de derechos humanos, y en las controversias que exista una invasión de esferas o una violación a la Constitución, que afecte a alguno de los legitimados para promoverla, en las acciones de inconstitucionalidad, basta con el puro interés abstracto de preservar la supremacía constitucional. Se trató, entonces, de reconocer en la Constitución Federal, una vía para que una representación parlamentaria calificada o el procurador general de la República, pudieran plantear a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no conformes a la Carta Magna.

Así, es claro que desde la exposición de motivos de la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, que finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión, se precisó el carácter de las acciones de inconstitucionalidad y que pudieran ser promovidas por el procurador general de la República, sin que fuera indispensable para ello, la existencia de agravio alguno, ya que a diferencia del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad se promueven únicamente con el puro interés general de preservar la supremacía constitucional, a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, lo que, lógicamente, de prosperar, producirá la nulidad de la norma y las consecuencias que se sigan de ello.

Así, se ha sostenido que la legitimación del procurador general de la República, para la promoción de este medio de control constitucional obedece al interés general, abstracto e impersonal, de que se respete la supremacía constitucional, actividad de vigilante de la constitucionalidad de los actos materia de las acciones de inconstitucionalidad, que también le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, apartado A.

Es aplicable, en lo conducente, la siguiente tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, que expresa:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo: XII, agosto de 2000

"Tesis: P/J. 73/2000

"Página: 484

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte

dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, **porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica**, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis."

"Novena Época

"Registro: 188899

"Instancia: Pleno

"Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XIV, septiembre de 2001

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 98/2001

"Página: 823

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

Por lo anterior, no podría llegarse al extremo de sostener que, en casos como el que ahora se presenta, en el que existe una ausencia total de un procurador general de la República ratificado por el Senado, no existe posibilidad de que la procuraduría presente una acción de inconstitucionalidad, pues esto iría en contra de los propios objetivos por los que se legitimó al procurador general, para promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, sería ir en contra de la supremacía constitucional y del interés de los mexicanos, en general, de que prevalezca el orden constitucional.

Por lo anterior, se concluye que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, ordenamiento que tiene el carácter de ley estatal, quien signa la acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Por lo que, como se dijo, la causa de improcedencia planteada es infundada, debido a que el criterio sostenido por el Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 91/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA.", se refiere a un caso totalmente diferente al que ahora nos ocupa, ya que, mientras en ese asunto se analizó, si era posible que algún funcionario de la Procuraduría **supliera la ausencia temporal del procurador**, y firmara la demanda de acción de inconstitucionalidad; en este asunto, se presentó una ausencia absoluta del procurador general de la República, siendo que, quien signa la demanda es, precisamente, la subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, quien sustituye al procurador general de la República, conforme al orden de prelación establecido en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I, y 137 de su reglamento; además de que fue la persona designada por el presidente de la República, para ocupar el cargo de procuradora general de la República, y sólo estaba siendo sujeta de ratificación dicha designación.

En consecuencia, se determina que la subprocuradora jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, cuenta con legitimación para acudir, como actor, a este medio de control constitucional. Por tanto, es infundada la causal de improcedencia invocada por la parte demandada.

Una vez estudiada la causa de improcedencia hecha valer por las demandas y al no advertir este Alto Tribunal que se actualice una diversa, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante.

CUARTO.—Estudio de fondo. En su concepto de invalidez, la promovente aduce que el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, es inconstitucional, en virtud de que invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que dicho precepto pretende regular cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la Legislatura Estatal, por disposición constitucional, carece de atribuciones para legislar sobre esta materia.

Es **fundado** el argumento anteriormente referido, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación:

El artículo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 7. Atribuciones en la investigación

"Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior, en el periodo de la investigación, son las siguientes:

" ...

"VIII. Suspender la investigación, en cualquier etapa de la misma, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; y solicitar la representación legal del imputado, que estará a cargo del defensor designado, y la de un tutor especial; así como la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, al Juez de la adscripción."

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce violado, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

Como se advierte, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será 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.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión, para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer opera-

tivo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores: (Origen)

"A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas comisiones dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, **se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:**

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

“• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

“• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

“• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

“• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

“• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

“• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

“• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

“• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de «prueba» cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

“• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

“• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"" • Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

""Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

""Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

""Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una ley nacional en materia de procedimientos penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

""Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la Federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.'."

"Dictamen Cámara de Diputados: (Revisora)

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la República.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se

busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los derechos humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entraran en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr (sic) los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- "• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

- "• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

- "• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

- "• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

- "• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.
- "• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.
- "• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.
- "• Certeza jurídica para el gobernado.
- "• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."

Así, se advierte que la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio 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,¹¹ 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 entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de

¹¹ 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."

mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

Esto se corrobora, con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹² 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.

Ahora, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, 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.¹³

¹² **"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."

¹³ 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 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

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,¹⁴ 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,¹⁵ y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la ley impugnada, se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁶

Lo anterior, aunado a que el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, tampoco puede considerarse nor-

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."

¹⁴ **"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."

¹⁵ **"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."

¹⁶ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y de Justicia y Derechos Humanos

"IV. Valoración de la iniciativa

"...

"rr) Por cuanto hace a la denominación de la sección segunda de la propuesta de ley, se estimó viable modificar la misma, a efecto de establecer la denominación 'De la cadena de custodia', toda vez que dicha sección refiere a dicha figura jurídica.

"ss) En relación al artículo 91 de la propuesta del iniciador, se estimó procedente incluir como aspecto de recolección en el inicio de la investigación, la huella o vestigio, esto con la finalidad de homologar, los términos previstos en el Código Nacional del Procedimientos Penales.

"tt) Por otra parte el contenido de los artículos 92 al 102 de la propuesta original del iniciador, se estimó conducente establecer dichos preceptos en el reglamento de la ley, toda vez que obedece a disposiciones que deban reglamentar la figura de la cadena de custodia."

ma complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional, en términos del transitorio octavo¹⁷ del citado código; pues, como se advierte de la transcripción hecha con anterioridad, dicho precepto impugnado señala que una de las atribuciones del Ministerio Público estatal, es suspender la investigación en cualquier etapa de la misma, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; y solicitar la representación legal del imputado, que estará a cargo del defensor designado y la de un tutor especial; así como la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, al Juez de la adscripción.

Como se advierte, dicho precepto establece cuestiones procesales, ya que regula el procedimiento que debe seguir el Ministerio Público, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; no obstante que estas cuestiones ya se encuentran previstas en el **libro segundo, "Del procedimiento", título IX, "Personas inimputables", capítulo único, "Procedimiento para personas inimputables", artículos del 414 al 419 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**¹⁸

¹⁷ **"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."

¹⁸ "Artículo 414. Procedimiento para la aplicación de ajustes razonables en la audiencia inicial

"Si en el curso de la audiencia inicial, aparecen indicios de que el imputado está en alguno de los supuestos de inimputabilidad previstos en la parte general del Código Penal aplicable, cualquiera de las partes podrá solicitar al Juez de control que ordene la práctica de peritajes que determinen si efectivamente es inimputable y en caso de serlo, si la inimputabilidad es permanente o transitoria y, en su caso, si ésta fue provocada por el imputado. La audiencia continuará con las mismas reglas generales pero se proveerán los ajustes razonables que determine el Juez de control para garantizar el acceso a la justicia de la persona.

"En los casos en que la persona se encuentre retenida, el Ministerio Público deberá aplicar ajustes razonables para evitar un mayor grado de vulnerabilidad y el respeto a su integridad personal. Para tales efectos, estará en posibilidad de solicitar la práctica de aquellos peritajes que permitan determinar el tipo de inimputabilidad que tuviere, así como si ésta es permanente o transitoria y, si es posible definir si fue provocada por el propio retenido."

"Artículo 415. Identificación de los supuestos de inimputabilidad

"Si el imputado ha sido vinculado a proceso y se estima que está en una situación de inimputabilidad, las partes podrán solicitar al Juez de control que se lleven a cabo los peritajes necesarios para determinar si se acredita tal extremo, así como si la inimputabilidad que presente pudo ser propiciada o no por la persona."

"Artículo 416. Ajustes al procedimiento

"Si se determina el estado de inimputabilidad del sujeto, el procedimiento ordinario se aplicará observando las reglas generales del debido proceso con los ajustes del procedimiento que en

Sumado a que la Ley Número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fue publicada en la Gaceta Oficial de la referida entidad el veintinueve de enero de dos mil quince, cuyo artículo primero transitorio¹⁹ señala que dicha ley entrará en vigor a partir de las cero horas del dieciocho de noviembre de dos mil catorce.

Lo anterior, no obstante que, como quedó precisado, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo segundo transitorio, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de octubre de dos mil trece, por lo que las entidades federativas, incluyendo el Estado de Veracruz, ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, ya que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que regule los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.

Por tanto, toda vez que, como se advierte, de su lectura la norma impugnada regula el procedimiento a seguir por parte del Ministerio Público,

el caso concreto acuerde el Juez de control, escuchando al Ministerio Público y al defensor, con el objeto de acreditar la participación de la persona inimputable en el hecho atribuido y, en su caso, determinar la aplicación de las medidas de seguridad que se estimen pertinentes.

"En caso de que el estado de inimputabilidad cese, se continuará con el procedimiento ordinario sin los ajustes respectivos."

"Artículo 417. Medidas cautelares aplicables a inimputables

"Se podrán imponer medidas cautelares a personas inimputables, de conformidad con las reglas del proceso ordinario, con los ajustes del procedimiento que disponga el Juez de control para el caso en que resulte procedente.

"El solo hecho de ser imputable no será razón suficiente para imponer medidas cautelares."

"Artículo 418. Prohibición de procedimiento abreviado

"El procedimiento abreviado no será aplicable a personas inimputables."

"Artículo 419. Resolución del caso

"Comprobada la existencia del hecho que la ley señala como delito y que el inimputable intervino en su comisión, ya sea como autor o como partícipe, sin que a su favor opere alguna causa de justificación prevista en los códigos sustantivos, el tribunal de enjuiciamiento resolverá el caso indicando que hay base suficiente para la imposición de la medida de seguridad que resulte aplicable; asimismo, le corresponderá al órgano jurisdiccional determinar la individualización de la medida, en atención a las necesidades de prevención especial positiva, respetando los criterios de proporcionalidad y de mínima intervención. Si no se acreditan estos requisitos, el tribunal de enjuiciamiento absolverá al inimputable.

"La medida de seguridad en ningún caso podrá tener mayor duración a la pena que le pudiera corresponder en caso de que sea imputable."

¹⁹ "Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."

cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso, presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental, pues no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a aspectos reservados al Código Nacional, invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, por lo que, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez, referido a la incompetencia del Estado de Veracruz, para legislar en la materia, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total del precepto combatido, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, (sic) de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁰

QUINTO.—**Efectos.** La invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, surtirá efectos retroactivos al treinta de enero de dos mil quince, fecha en que entró en vigor dicha norma, conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto por el que se reformó el citado precepto.

La anterior declaración de invalidez, con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

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

²⁰ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto." (Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776. P./J. 32/2007)

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil quince, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO.—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, así como al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de 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.

En relación con el punto resolutive 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 en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez

Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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 del considerando quinto, relativo a los efectos, en su primera parte, consistente en dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su segunda parte, consistente en no pronunciarse sobre la situación de los procedimientos en los que se hubiere aplicado la norma invalidada. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra y por ordenar la reposición de los procedimientos iniciados con fundamento en la norma invalidada para aplicar la norma expedida por la autoridad competente.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave P/J. 37/2004 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIEMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, APROBADA MEDIANTE DECRETO 126, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2015. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 24 DE MAYO DE 2016. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: LAURA GARCÍA VELASCO Y JONATHAN BASS HERRERA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito recibido el veintidós de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ricardo Anaya Cortés, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

A. La reforma a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, concretamente la relativa a los artículos 33 y 67 (sic), aprobada mediante Decreto Número 126, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, de veintidós de septiembre de dos mil quince, tomo CXVIII, número 76.

SEGUNDO.—El Partido Acción Nacional señaló como antecedentes de la norma impugnada, lo siguiente:

"El veintidós de septiembre del año en curso, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, el Decreto No. 126 por el que se reforma el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, y que, mediante la negativa de la mayoría de los diputados al planteamiento hecho mediante reserva debidamente registrada por los diputados Jesús de León Tello, José Armando Pruneda Valdés, Yolanda Olga Acuña Contreras y Lariza Montiel Luis, omitió deliberadamente la adecuación del primer párrafo de dicha disposición para establecer como mínimo el 3% de la votación válida emitida en la elección de diputados para que un partido pueda ser sujeto de asignación de curules por el principio de representación proporcional, y mantener congruencia con lo señalado en el diverso artículo 27 del mismo ordenamiento."

TERCERO.—El Partido Acción Nacional en su **único concepto de invalidez** aduce, en síntesis, que la instauración de un porcentaje de tan sólo el 2% del total de la votación válida emitida en el Estado para la elección de diputados, no responde a la lógica de la representación proporcional pura, ya que prevé porcentajes menores a los que han sido recogidos por el Poder Reformador, al establecer en el artículo 54, fracción II, de nuestra Constitución Federal, el 3% del total de la votación válida emitida.

Que al establecerse porcentajes tan pequeños para acceder a una diputación, se desincentiva una verdadera contienda electoral y se premia a los partidos políticos que no cuentan con el derecho al acceso de recursos públicos locales por no obtener, por lo menos, el 3% de la votación válida emitida, al que están obligados, en términos de lo previsto por el artículo 52, apartado 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que, el actual texto del artículo 33, párrafo primero, de la Constitución de Coahuila, atenta contra el principio de representación proporcional, al no reflejar una congruencia entre el umbral de votación requerido para hacerse del derecho de participar en la integración del Poder Legislativo y la asociación directa que tiene con la fuerza política que representa ese partido político, ya que, al establecer el 2% del total de la votación válida emitida en el Estado como mínimo para acceder a una diputación, crea categorías que segmentan la repartición de las diputaciones, ya que en la fracción II del numeral en comento, se establece que la obtención del cociente electoral se obtiene restando a la votación efectiva, la votación utilizada para la asignación de diputaciones a los partidos que obtuvieron el 2% de la votación válida emitida en el Estado para la elección de diputados, con lo que se otorga un valor distinto a los diputados que se reparten mediante el sistema de representación proporcional, ya que, en un primer término, un diputado representa el 2% de

la votación válida emitida en el Estado y, en una segunda repartición, se impone un mayor peso porcentual, provocando con ello que no se atiende directamente a la votación de los institutos políticos.

Considera que, al establecer un porcentaje mínimo de 2% de la votación válida emitida en el Estado para obtener una diputación de representación proporcional, y, por otro lado, establecer la permisión de una subrepresentación de ocho puntos porcentuales, lejos de atender al principio de representación proporcional previsto en el artículo 54 constitucional, el legislador de Coahuila no atiende directamente a la votación obtenida por los partidos políticos, haciendo permisible una mayor subrepresentación que no refleja la voluntad expresada en las urnas, lo que redundará en una contrariedad, debido a que, de asignarse una diputación a los partidos políticos que obtuvieron por lo menos el 2% de la votación válida emitida en el Estado, de darse el caso de que se agoten los diputados a repartir, resultaría contrario a lo previsto por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se prevé que en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos de ocho puntos porcentuales.

En ese sentido, destaca que el artículo 27, numeral 3, inciso j), de la Constitución Local establece que: "... Los partidos políticos locales que no alcancen el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo les será cancelado su registro.", lo que es congruente con lo señalado en el artículo 52, apartado 1, de la Ley General de Partidos Políticos, que determina que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en el proceso electoral local.

Por tanto, si para que un partido político tenga acceso al financiamiento público local se requiere de un 3% de la votación válida emitida, así como para conservar su registro a nivel local, la determinación asumida por el legislador de Coahuila, al conservar el 2% de la votación válida emitida en el Estado para acceder a un diputado, contraría una uniformidad en la imposición de barreras legales y pone en riesgo el acceso al Congreso Estatal de los partidos políticos que reflejen una verdadera representatividad, aunado a que el establecimiento de un porcentaje tan bajo como sería el 2% de la votación válida emitida, hace nugatorio el principio de representación proporcional previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Se estiman violados los artículos 41, 54 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Mediante proveído de veintitrés de octubre de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **111/2015**.¹

De acuerdo con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad.

SEXTO.—El Ministro instructor, mediante acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil quince, admitió la acción; ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Poder Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes y dio vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial para que expresara opinión en relación con el asunto de mérito.²

Asimismo, en tal proveído se solicitó a la autoridad electoral administrativa del Estado de Coahuila, informara la fecha de inicio del proceso electoral local; al efecto, la presidenta del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, manifestó que, conforme al artículo 133, numeral 1, del aún vigente Código Electoral del Estado, **el siguiente proceso electoral iniciará el primer día del mes de noviembre de dos mil dieciséis, y la jornada electoral tendrá verificativo en el año dos mil diecisiete**.³

SÉPTIMO.—Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado manifestó:

Que del escrito inicial del accionante, se desprende que lo que en realidad desea plantear, es la omisión legislativa del Congreso Estatal de adecuar los preceptos de la propia Constitución Local.

Por ello, aun cuando en los agravios se haga mención a una contravención de los artículos 41, 54 y 116 de la Constitución Federal, lo cierto es que

¹ Foja 29 del expediente.

² Foja 30 del expediente.

³ Foja 216 de autos.

tales argumentos se vuelven inoperantes, al no contrastar con ésta ninguna norma local que la contravenga.

Además, señala que si la reforma al párrafo primero del artículo 33 de la Constitución de Coahuila, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de junio de dos mil diez, entonces la presentación de la presente acción excede el plazo previsto en la ley reglamentaria de la materia y, por ende, es menester declarar la improcedencia del juicio, acorde a lo dispuesto en el artículo 119, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber sido presentada fuera de plazo.

Por otra parte, sostiene la validez de la norma impugnada por las siguientes razones:

1. Manifiesta que no se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez por vicios atribuibles al Poder Ejecutivo Estatal en cuanto a la promulgación de la norma impugnada, por tanto, se sostiene la validez de la misma.

2. Que la promulgación y publicación de la ley aludida en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, fue en cumplimiento de lo previsto en la propia Constitución Política del Estado de Coahuila, específicamente en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, que disponen que el gobernador deberá sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Estatal; de lo cual, puede deducirse que el Poder Ejecutivo no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada, de tal forma que no tuvo injerencia en la supuesta irregularidad que se menciona en el concepto de invalidez.

3. Que la orden de impresión, publicación, circulación y el debido cumplimiento a un decreto remitido por el Congreso Local, no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual, el Ejecutivo Estatal da a conocer la ley o decreto a los habitantes a través del Periódico Oficial del Estado. Se trata de requisitos indispensables de fundamentación y motivación de dichos actos, y sólo se requiere que provengan de una autoridad competente para ordenarlos y que se cumplan con las formalidades exigidas por la ley para ello, a fin de que la nueva ley, o sus reformas, puedan ser conocidas; requisitos que en el presente caso se cumplieron, como una formalidad que la propia Ley Suprema determina.

4. Que respecto de la inconstitucionalidad que aduce el accionante en su concepto de invalidez, acerca de que no está establecido un porcentaje fijo

que sirva como regla para que los Congresos Estatales establezcan las bases para el acceso a la figura de representación proporcional, señala que los argumentos formulados no encuentran ni definen la contravención de la disposición del artículo 33, párrafo I, de la Constitución Local, contra un precepto de la Constitución Federal, sin lo cual, no es posible establecer una litis válida en el presente juicio de acción de inconstitucionalidad, ya que los artículos constitucionales mencionados, el 54 y el 116, no contienen disposición alguna que obligue a las Legislaturas Estatales a que el porcentaje fijado para alcanzar un diputado de representación proporcional sea del 3% y no del 2%. Aunado a ello, el artículo 116, fracción IV, párrafo tercero, constitucional dispone que las Legislaturas de los Estados determinarán dicho porcentaje, tal como lo definió esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS ARTÍCULOS 28, PÁRRAFO 2, INCISOS A) Y B), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 9, PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIONES I Y II, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL PREVER LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO LOCAL POR ESE PRINCIPIO AL PARTIDO QUE OBTENGA EL 3% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA ÚLTIMA PORCIÓN NORMATIVA DEL INCISO C) Y DE LA FRACCIÓN III DE LOS CITADOS PRECEPTOS, RESPECTIVAMENTE."

Finalmente, se hace valer que, en cuanto al señalamiento del accionante respecto del artículo 67 de la Constitución Local, en el proemio de su escrito, no se adujeron argumentos de invalidez al respecto. Por tal motivo, alega que sus manifestaciones deben desestimarse y declarar la constitucionalidad de la reforma en cuestión.

OCTAVO.—Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila adujo, en síntesis, lo siguiente:

Que la litis que en realidad plantea el accionante es una omisión legislativa del Congreso Local, de adecuar varios preceptos de la Constitución de Coahuila. Es decir, no confronta ninguna norma con la Constitución Federal, por lo que sus agravios devienen inoperantes. Al efecto, cita la jurisprudencia P./J. 23/2005, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL."

Destaca que todos los argumentos expresados por el accionante, se fundamentan y motivan en la no modificación del primer párrafo del artículo

33 de la Constitución Local, por lo que es improcedente el juicio, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Asimismo, señala como otra causa de improcedencia, que la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó extemporáneamente.

Lo anterior, ya que el accionante pretende que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un estudio sobre la constitucionalidad del artículo 33, primer párrafo, de la Constitución de Coahuila, el cual fue reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de junio de dos mil diez; por tanto, el plazo para impugnarlo, de acuerdo con la ley reglamentaria de la materia, ha transcurrido en exceso.

En cuanto a los conceptos de invalidez, los califica de infundados debido a que no existe mandato constitucional o legal derivado de una ley general, que defina un porcentaje determinado en cuanto a la asignación de diputados de representación proporcional.

Que los artículos que sustentan la demanda se refieren a supuestos distintos al presente caso: uno, para la asignación de los legisladores de representación, pero en el Congreso de la Unión; y otro, la pérdida del registro. En ambos casos, el propósito del legislador es diverso, ya que una cosa es la pérdida del registro y otra que se pueda dar la hipótesis que se pudiera tener representación en el Congreso. Y, por otro lado, el porcentaje fijado para el Congreso de la Unión es, precisamente, para dicho órgano legislativo federal y no está fijado como regla para los Congresos Estatales, como reconoce el propio demandante, al manifestar que las entidades federativas se encuentran debidamente facultadas para establecer el porcentaje que sea conveniente para el acceso a la figura de representación proporcional.

Reitera lo manifestado por el Ejecutivo de Coahuila, en el sentido de que los argumentos formulados no encuentran ni definen la contravención de la disposición del artículo 33, párrafo I, de la Constitución Local, contra un precepto de la Constitución Federal, sin lo cual, no es posible establecer una litis válida en el presente juicio de acción de inconstitucionalidad, ya que los artículos constitucionales mencionados, el 54 y el 116, no contienen disposición alguna que obligue a las Legislaturas Estatales a que el porcentaje fijado para alcanzar un diputado de representación proporcional sea del 3% y no del 2%. Aunado a ello, el artículo 116, fracción IV, párrafo tercero, constitucional

dispone que las Legislaturas de los Estados determinaran dicho porcentaje, tal como lo definió esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS ARTÍCULOS 28, PÁRRAFO 2, INCISOS A) Y B), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 9, PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIONES I Y II, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL PREVER LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO LOCAL POR ESE PRINCIPIO AL PARTIDO QUE OBTENGA EL 3% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA ÚLTIMA PORCIÓN NORMATIVA DEL INCISO C) Y DE LA FRACCIÓN III DE LOS CITADOS PRECEPTOS, RESPECTIVAMENTE."

En cuanto a la alegada incongruencia en la propia Constitución Local, al disponer, por un lado, que para obtener un diputado se necesita el 2% de la votación; y, por otro lado, que para no perder el registro del partido local se deberá obtener el 3% de la votación, estima que no hay tal contradicción, pues, no existe un vínculo mandante entre ambos actos.

A mayor abundamiento, precisa que ni la Constitución Federal, ni la Constitución Local establecen que la pérdida del registro de un partido político traerá consigo la pérdida de las curules que hubieren obtenido bajo las normas electorales vigentes, por lo que ambos supuestos pueden coexistir y podría darse un caso, que sería viable constitucional y legalmente hablando, donde llegara un diputado sin partido con registro vigente, o bien, que un partido político nacional llegara a ese 2% y obtuviera un diputado y siguiera con registro, recordando que es nacional y que el hecho de que no llegara al 3%, sólo tendría efecto en cuanto al tema del financiamiento local.

Destaca que esta Suprema Corte ha validado porcentajes menores al 2%, como se advierte de la jurisprudencia P/J. 111/2011, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 256, INCISOS C) Y E), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, AL ESTABLECER COMO REQUISITO PARA SU ASIGNACIÓN LA OBTENCIÓN DE, AL MENOS, EL 1.5% DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA, ES CONSTITUCIONAL."

Que, si bien el promovente alega la violación al principio de progresividad previsto en el artículo 12 de la Constitución Federal y en el 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los principios de legalidad y supremacía constitucional, no se entiende, ni se explica, cómo o en qué rubro se estaría faltando a tal principio, ya que los artículos que se tachan

de inconstitucionales en forma alguna limitan derechos humanos, ni se trasgreden los principios de legalidad o supremacía constitucional.

Que no es óbice, la propuesta de cambio al dictamen que hiciera un diputado local a nombre del grupo parlamentario de Acción Nacional, ya que la acción de inconstitucionalidad es un estudio en abstracto y, para ello, es menester el estudio solamente de la norma general contenida en el decreto respectivo.

Finalmente, en cuanto al señalamiento del accionante respecto del artículo 67 de la Constitución Local, en el proemio de su escrito no advierten agravios sobre el citado numeral. Por tal motivo, alega que sus manifestaciones deben desestimarse y declarar la constitucionalidad de la reforma en cuestión.

NOVENO.—La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, esencialmente, lo siguiente:

Estima que el artículo 33, párrafo 1, de la Constitución del Estado de Coahuila, resulta inconstitucional, toda vez que el Poder Revisor de la Constitución, en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, expresamente dispuso que: "El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

Por otro lado, en el párrafo cuarto de la base I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé que: "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."

Por lo que, concluye, la parte final del primer párrafo del artículo 33 de la Constitución Local impugnada, se encuentra en contradicción con las disposiciones constitucionales precisadas, toda vez que permite participen en la asignación de diputados los partidos políticos que obtengan cuando menos

el dos por ciento (2%) de la votación válida emitida en el Estado para la elección de diputados.

Asimismo, coincide con el accionante en que se presenta una evidente contradicción entre lo dispuesto en los artículos 27, numeral 3, inciso j), y 33, primer párrafo, ambos de la Constitución Local, pues en el primero de ellos se dispone que los partidos políticos locales que no alcancen 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 y Legislativo les será cancelado su registro; mientras que en el primer párrafo del artículo 33, se prevé un porcentaje mínimo de dos por ciento de la votación válida emitida en el Estado para obtener una diputación de representación proporcional.

DÉCIMO.—La procuradora general de la República no formuló opinión.

DÉCIMO PRIMERO.—Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, 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 f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

Ahora bien, mediante el Decreto Número 126, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, el veintidós de septiembre de dos mil quince (foja 19 del expediente y subsecuentes), se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y, por tanto, el plazo para ejercer la acción corrió del miércoles veintitrés de septiembre al jueves veintidós de octubre de dos mil quince, por lo que, si la acción del Partido Acción Nacional se presentó el veintidós de octubre de dos mil quince (foja 18 vuelta del expediente), en principio, sería oportuna; sin embargo, en el caso, este Pleno advierte que lo que en realidad se combate es una norma que no fue objeto de reforma mediante aquel decreto, sino años antes.

En efecto, si bien el accionante alude a fojas 2 de su escrito inicial a las modificaciones de los artículos 27, numeral 3, inciso j), y 33, párrafos segundo, tercero y cuarto, efectuadas mediante el citado Decreto No. 126, lo cierto es que, de la lectura integral del mismo escrito, se advierte que, lo que en realidad impugna es el párrafo primero de este último numeral, esto es, del 33.

Esto pues, a foja tres y subsecuentes de la acción, el accionante señaló lo siguiente:

"3. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó.

"La reforma a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, concretamente la relativa a los artículos 33 y 67 (sic), misma que fue aprobada mediante el Decreto No. 12, publicado en el Periódico Oficial de fecha 22 de septiembre de 2015, tomo CXVIII, Núm. 76 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, de fecha veintidós de septiembre de dos mil quince, la cual refiere lo siguiente:

"Artículo 27. ...

"3. ...

"j) Los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos locales que no alcancen el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo les será cancelado su registro.'

"...

"Artículo 33. ...

"Por cada diputado propietario, deberá elegirse un suplente en los términos que establezca la ley. Las fórmulas para diputados al Congreso del Estado que registren los partidos políticos, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, estarán compuestas cada una por un propietario y un suplente ambos del mismo género. La lista de representación proporcional de diputados al Congreso del Estado, se integrarán alternando las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar la lista.

"En el caso de candidatos de mayoría relativa al Congreso del Estado, y con objeto de garantizar la paridad de género, la mitad de los distritos se integrará con candidatos de un género diferente. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

"En el caso de candidatos independientes que se registren para contender por el principio de mayoría relativa, la fórmula de propietario y suplente, deberá estar integrada por el mismo género.'

"Como puede observarse, en la presente reforma constitucional el artículo 33 sólo fue modificado a partir de su segundo párrafo, quedando el primero intocado siendo que en el mismo es donde se prevé lo relativo al porcentaje mínimo de votación requerida para ser sujeto, un partido político, de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Lo anterior trae como consecuencia que el texto de la Constitución Política del Estado de Coahuila, una vez reformada, mantendría como requisito solamente acreditar haber obtenido un 2% de la votación válida emitida en la elección de diputados, para tener derecho a un legislador plurinominal, previsión normativa contraria al sentido de la reforma aprobada en el artículo 27, numeral 3, inciso j) transcrito previamente, que sí exige un 3% del mismo universo de votación para poder mantener el registro como partido político.

" ...

"En razón de la incongruencia que dicha disposición guardaría respecto de lo dispuesto en el diverso dispositivo 27, numeral 3, inciso j), de la misma Constitución, mi partido presentó una reserva, por conducto del diputado Jesús de León Tello presentó ante el Pleno del Congreso, al momento de someterse a consideración el dictamen de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, con la finalidad de que en el artículo 33 también se reformara lo relativo al porcentaje mínimo de votación válida emitida requerido para que un partido político fuera asignado con una diputación por el principio de representación proporcional, resultando de la votación del Pleno que su posible inclusión fue desechada por mayoría de votos de los legisladores.

" ...

"Preceptos constitucionales que se estiman violados.

"Artículos 41, 54 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que al no modificarse el primer párrafo del artículo 33, tal como se solicitó en la reserva planteada por los diputados del Partido Acción Nacional, se conserva la figura jurídica de la representación proporcional bajo porcentajes de votación que lejos a asegurar una verdadera representación de la ciudadanía, pretenden establecer una mayor brecha entre el sentido un voto-un ciudadano.

" ...

"VIII. Antecedentes de la norma impugnada.

"El veintidós de septiembre del año en curso, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, el Decreto No. 126 por el que se reforma el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, y que, mediante la negativa de la mayoría de los diputados al planteamiento hecho mediante reserva debidamente registrada por los diputados Jesús de León Tello, José Armando Pruneda Valdez, Yolanda Olga Acuña Contreras y Lariza Montiel Luis, omitió deliberadamente la adecuación del primer párrafo de dicha disposición para establecer como mínimo el 3% de la votación válida emitida en la elección de diputados para que un partido pueda ser sujeto de asignación de curules por el principio de representación proporcional, y mantener congruencia con lo señalado en el diverso artículo 27 del mismo ordenamiento.

"Por lo anterior, la pretensión derivada del ejercicio de la presente acción es la siguiente:

"Único. La declaratoria de inconstitucionalidad del primer párrafo ... artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, por estimarlo violatorio de los artículos 41, 54 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Asimismo, de la lectura del único concepto de invalidez que hace valer, se tiene que el accionante en realidad esgrime argumentos para demostrar la invalidez del primer párrafo del artículo 33 de la Constitución Local, por no adecuarse al Texto Constitucional Federal, y a su juicio, generar una antinomia en la propia Norma Estatal. En concreto, por estimar que se contrapone a lo dispuesto en el artículo 27, numeral 3, inciso j) –que sí fue objeto de reforma mediante el Decreto No. 126, y que el accionante señala que sí se ajusta al mandato del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal–.

En ese sentido, se advierte que, si bien el accionante pretende impugnar una omisión de reformar determinada normatividad, lo que plantea en realidad es la inconstitucionalidad del texto vigente del párrafo primero del artículo 33 constitucional de la entidad, y que data de la reforma publicada en el Periódico Oficial Local de veintinueve de junio de dos mil diez, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción ha transcurrido en exceso, y resulta extemporánea.

Lo anterior se corrobora con el propio Decreto 126, que obra a fojas 19 de autos, en el cual, no se contiene modificación alguna respecto del primer párrafo del artículo 33 en cita, por el contrario, la publicación correspondiente contiene puntos suspensivos en el lugar de dicho párrafo, lo cual, conforme a la práctica parlamentaria se traduce en que tal párrafo permanece intocado.

Luego, aun partiendo de que fueron objeto de reforma diversos párrafos del mismo artículo 33, esta circunstancia no permite impugnar también el párrafo primero, pues, en primer lugar, como ya se precisó, este último no fue objeto de modificación alguna en su redacción, ni siquiera fue parte de la publicación efectuada el veintidós de septiembre de dos mil quince; y, en segundo lugar, de lo previsto en los restantes párrafos, se tiene que su reforma no implicó una modificación sustancial a aquél, dado que, los párrafos segundo, tercero y cuarto regulan diversos aspectos de la elección de diputados, tales como:

- Que por cada diputado propietario, deberá elegirse un suplente en los términos que establezca la ley.

- **Las fórmulas para diputados al Congreso del Estado que registren los partidos políticos, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, estarán compuestas cada una por un propietario y un suplente ambos del mismo género.**

- **La lista de representación proporcional de diputados debe integrarse alternando las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar la lista.**

- **En el caso de candidatos de mayoría relativa, a fin de garantizar la paridad de género, la mitad de los distritos se integrará con candidatos de un género diferente, y en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.**

- **En el caso de candidatos independientes que se registren para contender por el principio de mayoría relativa, la fórmula de propietario y suplente, deberá estar integrada por el mismo género.**

Mientras que la porción normativa impugnada (parte final del párrafo primero) alude al porcentaje necesario para asignar curules por el principio de representación proporcional.

En esa medida, asiste la razón a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila, en cuanto hicieron valer, al rendir su informe, que si la reforma a tal numeral fue publicada en el Periódico Oficial Local de veintinueve de junio de dos mil diez, entonces, la presentación de la acción excede el plazo previsto en la ley reglamentaria de la materia y, por ende, se debe declarar la improcedencia del juicio, acorde a lo dispuesto en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber sido presentada fuera de plazo.

Por consiguiente, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 60, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.⁴ Lo cual, lleva a sobreseer en el presente asunto.

⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

Lo anterior, de conformidad con el artículo 65 de la ley reglamentaria de la materia, que prevé la aplicabilidad a este medio de control constitucional de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19, a excepción de determinados supuestos.⁵

En similar sentido se resolvió la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en sesión de treinta de noviembre de dos mil quince.

Por último, no pasa inadvertido el planteamiento toral de la acción en cuanto a la posible incongruencia que surge entre la Constitución Política del Estado de Coahuila, al continuar vigente el primer párrafo del artículo 33, que data desde el dos mil diez, y la Norma Fundamental; sin embargo, ello no puede llevar a pasar por alto aspectos procesales, como la oportunidad, como tampoco estimar procedente una acción de inconstitucionalidad ante el planteamiento de que el Congreso Local debió realizar determinada modificación. En todo caso, este Pleno advierte que tal incongruencia puede ser subsanada por las autoridades a las que corresponde aplicar las leyes electorales, máxime si atendemos a que, conforme al sistema electoral mexicano, el Tribunal Electoral Federal tiene la atribución de inaplicar leyes electorales al caso concreto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es improcedente la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

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

⁵ Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora, I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto al considerando segundo, relativo a la oportunidad, consistente en sobreeser en la presente acción de inconstitucionalidad. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora, I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, por desempeñar una comisión oficial.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 111/2015.

Difiero del criterio de mayoría y, respetuosamente, expongo mi punto de vista por considerar que existen razones por las cuales se debe declarar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad pues, en mi opinión, el artículo 33, primer párrafo, del Decreto Número 126, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila, norma general cuya invalidez se alega, constituye un nuevo acto legislativo.

Tanto de la iniciativa presentada por el gobernador del Estado, como de la reserva hecha valer a esa norma en el proceso legislativo, se advierte que se propuso la modificación al porcentaje de la votación total válida emitida requerida para obtener diputaciones por representación proporcional a que se refiere el primer párrafo del artículo 33 constitucional referido.

La reserva efectuada se centró concretamente en incrementar el porcentaje requerido para la asignación de diputados por representación proporcional de dos a tres puntos porcentuales a fin de hacerlo compatible con la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral de diez de febrero del dos mil catorce. Una vez sometida a votación, la reserva fue rechazada por mayoría y, en consecuencia, el primer párrafo del artículo 33 constitucional mantuvo el porcentaje en los términos en que se encontraba redactado, esto es, al dos por ciento.

En mi opinión, como el porcentaje para la asignación de diputados por representación proporcional fue objeto de discusión durante el proceso legislativo, es claro que, al publicarse la reforma al artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, existió un nuevo acto legislativo, precisamente, porque quedó reflejada la voluntad del legislador de mantenerlo al dos por ciento.

Es cierto que en la publicación del referido Decreto 126, aparecen tres puntos suspensivos en el espacio que corresponde al primer párrafo del artículo 33 constitucional; sin embargo, considero que se trata de un error de técnica legislativa porque, reitero, en mi opinión, la discusión de la reforma a ese primer párrafo formó parte del proceso legislativo, quedando evidenciada la voluntad del legislador de mantener el dos por ciento como porcentaje para la asignación de diputados por representación proporcional.

En este orden de ideas, mi voto es en el sentido de considerar que existió un nuevo acto legislativo, en atención a las circunstancias particulares de discusión y aprobación de la reforma a la norma general cuya invalidez se alega.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

III. CANDIDATURAS COMUNES. LOS CONGRESOS LOCALES SON COMPETENTES PARA REGULARLAS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 58 BIS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015.

1. Voto concurrente sobre la reserva de fuente constitucional para candidaturas comunes.

En la sesión del 17 de noviembre 2015, analizamos la constitucionalidad del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla¹ que

¹ **Artículo 58 Bis.** Los partidos políticos, sin mediar coalición, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de miembros de Ayuntamientos.

regula las candidaturas comunes, cuya validez reconocimos por una mayoría de nueve votos.

En la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y acumuladas 87/2014 y 89/2014,² relativa a la legislación de Tabasco, así como en la acción de inconstitucionalidad 35/2014,³ relativa a la legislación de Chiapas, voté por la inconstitucionalidad de preceptos similares al artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por no cumplirse con la reserva de fuente constitucional, prevista en el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, que señala: "Será facul-

"Los partidos políticos que apoyen en común a un candidato, deberán contar con el consentimiento del órgano directivo indicado en los estatutos para aprobar dichas candidaturas, o en su defecto, para aprobar coaliciones o fusiones. Asimismo, se requerirá del consentimiento del candidato, y de la aceptación que los partidos postulantes, a través de sus órganos directivos competentes señalados, manifiesten respecto de la participación de los otros partidos políticos interesados en apoyar la candidatura común.

"Los partidos políticos que acuerden postular en común candidatos por el principio de mayoría relativa, presentarán en lo individual lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional para su registro, en los términos de este código.

"Para el caso de postular candidatos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se deberá indicar el grupo legislativo al que se integrarán en caso de resultar ganadores.

"Con la finalidad de garantizar el derecho de autodeterminación en la postulación de candidatos que les asiste a los partidos políticos, podrán postular candidatos comunes de manera total o parcial, sin que en este último caso exista algún mínimo o límite respecto del número de candidatos a postular o bien respecto del tipo de elección de que se trate.

"La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, registrará los consentimientos correspondientes para efectos de conocimiento público (sic) fijará en la sede del instituto la relación de partidos que apoyan a determinada candidatura común, una vez aprobada por el Consejo General.

"El apoyo a un candidato común se formalizará únicamente durante el periodo de registro de candidatos. En dicho periodo, tanto los partidos como los candidatos deberán entregar al instituto el documento correspondiente en el que consten sus consentimientos respectivos.

"Los partidos que apoyen candidatos comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del instituto y en las mesas directivas de casilla.

"En las boletas respectivas, cada partido político conservará el espacio correspondiente a su emblema, con el nombre del candidato común al que se apoye.

"En caso de partidos políticos que postulen candidaturas comunes y no alcancen el tres por ciento de la votación, se aplicará lo previsto en el artículo 318 de este código.

"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes, no podrán postular en las demarcaciones donde así lo hagan candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que acordaron la candidatura común.

"En el escrutinio y cómputo de casilla para el caso de las candidaturas comunes, se contarán los votos a favor de candidatos, así como los votos a favor de los partidos políticos que las postulen, en los términos previstos en este código.

"Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos que apoyen la candidatura común, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto.

"En todo caso, el escrutinio y cómputo de los votos que le corresponderán a los partidos que postulen candidato en común se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en el artículo 292 Bis de este código."

² Resuelta el 23 de septiembre de 2014.

³ Resuelta el 2 de octubre de 2014.

tad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos."

La reserva de fuente constitucional, prevista en el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos tiene dos razones de ser: por un lado, que los procedimientos de reforma constitucional suelen ser más exigentes en términos democráticos, pues requieren de procesos de deliberación y participación más robustos si se les compara con los procedimientos de reforma a las leyes ordinarias;⁴ por el otro, porque una vez que una decisión es incorporada a la Constitución, se le atrinchera ante las mayorías parlamentarias coyunturales, pues la rigidez con la que se les dota impone requisitos especiales para su reforma. Así, por ejemplo, el artículo 140 de la Constitución del Estado de Puebla establece que, para reformar la Constitución, el Congreso del Estado debe acordar las reformas o adiciones por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. En atención a lo anterior, considero que la reserva de fuente constitucional no es un requisito baladí que pueda pasarse por alto.

Ahora bien, a diferencia de las legislaciones de Tabasco y de Chiapas, en cuyas Constituciones no se establecen las candidaturas comunes, el artículo 4o., fracción V, de la Constitución del Estado de Puebla prevé que: "La Ley Electoral establecerá los casos y formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, **ni postular candidaturas en común.**"

Así, el artículo 4o., fracción V, la Constitución del Estado de Puebla satisface la reserva de fuente constitucional, prevista en el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, que señala que las Constituciones de los Estados pueden *establecer* otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. Por esa razón, es que en este caso voté por reconocer la validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

2. Voto particular sobre el requisito previsto en el artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que establece que los diputados que busquen la reelección sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron constancia de mayoría en la elección inmediata anterior.

⁴ Ésta es una afirmación en términos abstractos que depende del grado de rigidez y sin que pueda llevarnos a presuponer de modo arbitrario que los momentos en que se aprueban o reforman las Constituciones son siempre de mayor calidad que los de legislación ordinaria. Sobre este punto véase Juan Carlos Bayón, *Derechos, democracia y Constitución*, en Miguel Carbonell (editor), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, p. 224 y Micaela Alterio, *Una crítica democrática al neoconstitucionalismo y a sus implicancias políticas e institucionales*, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, pp. 165 ss. Disponible en <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/21151/alterio-am-tesis.pdf?sequence=1>

En la sesión del 23 de noviembre de 2015, analizamos la constitucionalidad del artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (en la porción normativa resaltada en negritas):

"Artículo 202.

"Los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género.

"Para el caso de los diputados que busquen la reelección sólo podrán ser postulados por el mismo Distrito Electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, o bien siendo incluidos en la lista de diputados por el principio de representación proporcional del partido político que los postuló inicialmente, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este código.

"Los diputados electos por el principio de representación proporcional, que pretendan la reelección podrán ser postulados tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, del partido político que los postuló inicialmente de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este código." **(énfasis añadido)**

Por una mayoría de ocho votos se reconoció la validez de la porción normativa impugnada, al considerar que la disposición combatida no viola el derecho a ser votado, pues no contiene restricción alguna en ese sentido, y reconoce la elección consecutiva. Además, se estimó que el Poder Reformador de la Constitución dejó en manos del legislador la regulación pormenorizada del derecho a la elección consecutiva, siendo que el requisito previsto en el artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, busca establecer un vínculo más estrecho con los electores, porque éstos son los que ratifican mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados.

Como lo manifesté en la sesión del 23 de noviembre de 2015, no comparto el reconocimiento de validez del artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues se trata de una restricción al derecho fundamental a ser votado que no tiene sustento constitucional.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución dispone que es derecho del ciudadano 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. El artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución dispone que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Por su parte, el artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución establece que 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. Finalmente, el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso c), de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 establece que la Ley General de Partidos Políticos nacionales y locales regulara "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."

En mi opinión, la regulación de la postulación como candidato por un partido político concretiza el derecho político a ser votado, pues éstos son sólo un medio para que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político. Por ende, cualquier restricción a la postulación debe justificarse constitucionalmente.

Hay dos opciones interpretativas para analizar la justificación de restricciones a la postulación de candidatos por los partidos políticos. La primera, es considerar que la única restricción posible es la prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución en el sentido de que: "**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.**". La segunda opción interpretativa, por la que opta la sentencia, es considerar que la restricción mencionada es sólo enunciativa y que la Ley General de Partidos Políticos, de acuerdo con el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso c), de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, puede prever restricciones adicionales para la postulación hecha por los partidos políticos.

Desde mi perspectiva, al tratarse de una restricción al derecho al voto debe optarse por la interpretación más limitada, de acuerdo con la cual, la única restricción constitucionalmente posible a la postulación de candidatos por partidos políticos es que: "**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.**"

Por ende, debió declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa "sólo podrán ser postulados por el mismo Distrito Electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior", del artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

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.

III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REGISTRO DE SU FÓRMULA PARA CONTENDER POR LOS CARGOS DE PRESIDENTE O SÍNDICO MUNICIPAL (ARTÍCULO 218, NUMERAL 1, FRACCIÓN II, DE LA

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014.

1. En sesión de nueve de junio de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional en contra de diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.
2. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que la acción era procedente y parcialmente fundada; que se sobreesía en el asunto por lo que hace a ciertos preceptos reclamados; que se reconocía la validez de los artículos 173, numeral 3, fracción II; 187, numeral 3; 218, numeral 1, fracción II; 283, numerales 1, 3 y 4; 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, y que se declaraba la inconstitucionalidad del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la propia ley.
3. El presente voto tiene como objetivo explicar las razones por las cuales no compartí los razonamientos de la mayoría para haber declarado la constitucionalidad del referido artículo 218, numeral 1, fracción II. A mi juicio, el contenido de dicha disposición provoca una vulneración al principio de certeza en materia electoral en torno a su operatividad respecto a las candidaturas independientes, con fundamento en las consideraciones que siguen:
4. En el considerando octavo de la sentencia, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno calificó los conceptos de invalidez de los partidos políticos como infundados. En las demandas se había argumentado que ese precepto transgredía el derecho de los candidatos independientes a postularse en uno solo de los puestos municipales (ya sea como presidente o como síndico) y que se generaba una campaña electoral inequitativa.
5. En el fallo se respondió que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para regular las condiciones de participación de los candidatos independientes, por lo cual no resultaba contrario a los principios constitucionales de participación política que se obligara a los respectivos candidatos independientes a acudir a elección en fórmula; es decir, que se les exigiera que para poder contender por el puesto de presidente o de síndico de un Municipio se debe registrar un titular y un suplente.
6. Asimismo, se afirmó que no existía limitación en la legislación electoral local para que una persona se postule sólo para candidato independiente a presidente o para síndico (fue objeto de amplia discusión en la sesión), lo que conllevaba a aceptar que también era razonable y proporcional la regla relativa a que esas candidaturas independientes se incluirán en la misma boleta que la de los partidos políticos que participan mediante planillas completas de presidente municipal, síndicos y regidores. Para la mayoría, incluir a los candidatos independientes a presidentes municipales o a síndicos no provocaba una competencia inequitativa entre éstos y los partidos políticos.

7. En atención a lo anterior, si bien comparto el razonamiento de que los Estados detentan facultades para regular los diferentes requisitos de postulación y de participación en la contienda electoral de los candidatos o candidatas independientes, estimo que debió haberse declarado inconstitucional la aludida fracción II del numeral 1 del artículo 218 porque prevé una regulación incompleta en relación con la participación de estos candidatos o candidatas en una elección del Cabildo municipal.
8. El término del artículo 291 de la propia ley electoral local y de una interpretación sistemática de la misma, considero que es claro que las personas que pretendan postularse como candidatos o candidatas independientes para miembros de un Cabildo deben registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente y que la postulación sin partido político puede ser a un cargo en específico (presidente o síndico).
9. Por lo tanto, cuando la citada fracción II impugnada señala que: "II. Las boletas para las elecciones de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, de presidente, síndico y regidores de los Ayuntamientos, contendrán además de lo dispuesto en los incisos del a) al h) de la fracción anterior, un solo espacio para cada fórmula, lista o planilla de candidatos, propietarios y suplentes cuando corresponda.", debe entenderse que en la respectiva boleta electoral para la elección municipal, además de la información relativa a las planillas de los partidos políticos, se contendrá el espacio para cada una de las fórmulas de candidatos o candidatas independientes en los puestos en que se hayan postulado (sea para presidente municipal o síndico).
10. No obstante, a mi juicio, dado que en ningún otro precepto de la legislación electoral se prevén las reglas sobre la elección de los otros miembros del Cabildo cuando un candidato o candidata independiente obtenga la mayoría de votos en su respectiva postulación (como presidente o síndico), esta norma que regula los requisitos de las boletas produce una vulneración al principio de certeza en materia electoral.
11. Dicho de otra manera, el mandato de que se incluya en una misma boleta las fórmulas de los candidatos o candidatas independientes junto con la de los partidos, sin especificar qué sucedería si uno de ellos obtiene el triunfo sólo para uno de los cargos elegidos por mayoría relativa, produce una distorsión en el sistema electoral de la entidad que no tiene solución normativa dentro de la ley. Por ejemplo, si una candidata independiente o síndica obtiene más votos que cualquier otra planilla de los partidos políticos, no hay una regla precisa en cómo se elegirá el presidente municipal: ¿corresponderá al que encabece la planilla del partido político que haya obtenido más votos?
12. En ese tenor, dado que fue la propia entidad federativa la que decidió, bajo su libertad configurativa, el modelo para que las personas participen mediante la figura de candidaturas independientes en la conformación de un Cabildo, la obligación específica de que las boletas electorales incluyan las planillas de los Ayuntamientos con las postulaciones independientes a un solo cargo, ocasiona un vacío normativo que no puede ser solventado por esta Suprema Corte, aun a partir de una interpretación conforme. Si así lo hiciéramos, incorporaríamos contenidos no sólo a este precepto reclamado, sino a la totalidad del modelo electoral implementado por el Estado de Durango; en específico, a las reglas de conteos de votos y asignación de puestos

de elección popular. Nuestra interpretación no puede tener tales alcances en el caso concreto.

13. Se podría sostener que bajo este razonamiento, la citada fracción impugnada, en sí misma, no es la que produce la deficiencia normativa que origina la inconstitucionalidad, sino que la insuficiencia normativa debe ser predicada de los preceptos que regulan el mecanismo de cómputos y escrutinio para la designación de los miembros del Cabildo. No comparto esa visión restrictiva. La norma que ahora se revisa forma parte de ese sub-sistema normativa que regula la forma de elección de los miembros del Cabildo y, por ende, detenta el mismo vicio de invalidez. Son los requisitos de la boleta electoral los que condicionan cómo manifiesta su apoyo el electorado y, consecuentemente, cómo podría o no asignarse votos para la elección de un puesto del Cabildo ante el triunfo de un candidato independiente sólo para un respectivo cargo.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo I, octubre de 2015, página 515.

XV. CÓMPUTO DE VOTOS. EL CRITERIO DE EXCEPCIONALIDAD PARA EL RECUESTO PARCIAL DE VOTOS DEBE SER PROPORCIONAL A LA DIFERENCIA DE VOTOS ENTRE EL PRIMER Y SEGUNDO LUGARES Y EL NÚMERO DE VOTOS NULOS EMITIDOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 291 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XVII. DERECHO AL VOTO ACTIVO. SU REGULACIÓN POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS LOCALES ES POTESTATIVA RESPECTO DE LOS CIUDADANOS DE LA ENTIDAD FEDERATIVA QUE RESIDAN EN EL EXTRANJERO (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA ADUCIDA).

XXIV. PARIDAD DE GÉNERO. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES DESARROLLAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS PARA LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIRLAS A UN DISEÑO DETERMINADO (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 66, PÁRRAFO CUARTO, 206, 229, 230, 236, 237, PÁRRAFO PRIMERO, Y 238, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015.

1. En sesión de diez de septiembre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Movimiento Regeneración Nacional.
2. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de constitucionalidad de varias de las normas impugnadas. Consecuentemente, en los subsecuentes apartados, expondré las razones que me llevaron a apartarme parcial o totalmente de las consideraciones o sentido de la sentencia, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. POSICIONAMIENTO EN TORNO AL CONSIDERANDO OCTAVO

3. En el considerando octavo de la sentencia, se efectuó el examen de regularidad de los artículos 27, fracción II, de la Constitución Local y 190, fracciones I y II, de la Ley Electoral, los cuales prevén algunas de las reglas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, entre la que destaca que, se le asignará un diputado a todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 1.5% de la votación estatal emitida.
4. El Tribunal Pleno decidió declarar inconstitucionales tales preceptos, pues a pesar de que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para implementar los mecanismos de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, la permisón de otorgar curules a los partidos que obtengan 1.5% de la votación estatal emitida distorsiona el sistema electoral. Ello, pues el texto constitucional exige que los partidos políticos locales obtengan al menos el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones de Gobernador o Poder Ejecutivo para poder conservar el registro; en ese sentido, dado que los diputados por representación proporcional en realidad representa la ideología del partido al que pertenecen, dice la sentencia, no tiene lógica asignar curules a miembros de una asociación política que no seguirá vigente.
5. No comparto esta lectura del texto constitucional, ni de la función de los diputados por representación proporcional. Desde mi perspectiva, a partir de la libertad configurativa que gozan los Estados de la República, es viable que éstos experimenten democráticamente al momento de instaurar las diferentes reglas o principios que rijan los mecanismos del proceso de asignación de curules por el principio de representación proporcional.
6. Asignar diputaciones a partidos políticos que no vayan a conservar el registro, es una medida que sale lógica de lo ordinario; sin embargo, es una permisón que no transgrede ningún principio constitucional que rija al sistema electoral implementado en la Constitución Federal.

7. Primero, porque tal como lo reconoce la propia sentencia, el artículo 116, fracción II, constitucional, sólo establece que "las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional", sin mayores indicaciones al respecto. Así, es indiscutible la libre configuración legislativa de la que gozan las entidades federativas.
8. Segundo, cuando el propio artículo 116 constitucional, en su fracción IV, inciso f), señala que, para conservar el registro, los partidos políticos deben contar con al menos el 3% del total de la votación válida emitida, no queda margen de dudas que su única función es regular la conservación del registro de los partidos y no otros aspectos del sistema electoral.
9. En ese sentido, no comparto el argumento total de la sentencia para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, consistente en que la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional no encuentra sustento en las cualidades personales o en la ideología exclusivamente personal de los candidatos (como sucede con los representantes electos por el principio de mayoría relativa), sino únicamente en el hecho de que representan la ideología del partido político que ha de encontrar representatividad en la asamblea de que se trate.
10. A mi juicio, la representación proporcional no es una prerrogativa que deba ser valorada como exclusiva de los partidos políticos. El sistema mixto no fue ideado para proteger minorías partidistas. Lo que este principio de asignación de curules intenta, es otorgar un grado de representación en el seno del órgano legislativo a las distintas posturas ideológicas respaldadas por los distintos candidatos y partidos políticos que participaron en la contienda electoral. Es decir, lo que se busca, es asegurar que las distintas ideologías políticas que no obtuvieron el triunfo a través de candidatos respaldados por los partidos políticos, puedan tener algún grado de representación en el Poder Legislativo para hacer valer sus distintas pretensiones o posturas. Se tiende a una democracia deliberativa que representa a todos los grupos que acudieron a las urnas, incluyendo a las minorías más insulares. Se protege minorías, no a partidos minoritarios.
11. Lo anterior me lleva a considerar que, si el Poder Reformador y legislador local decidieron que esa minoría que representa el 1.5% de la votación estatal emitida, merece una representación democrática en el seno del Congreso (medida que además aplica transversalmente a todos los partidos), debe respetarse dicha experimentación democrática. El hecho de que se le cancele el registro a un partido político por no alcanzar un cierto número de votos, no es una razón suficiente para negar esa representación a las minorías. Lo único que pasará en el Poder Legislativo es que esos diputados no se les identificará con un partido político, al ser ya inexistente, pero lo mismo ocurre con los legisladores que renuncian a su pertenencia a la asociación política que los postuló o los que fueron elegidos mediante la figura de las candidaturas independientes.
12. Insisto, lo que es en realidad relevante, es que ese diputado representa una determinada ideología política, independientemente de la subsistencia formal del partido político y que, consiguientemente, desempeñará su función con miras a hacer valer esos intereses en el seno del órgano legislativo, como cualquier otro legislador.

13. Por tanto, en razón de todo lo anterior, tampoco compartí los efectos plasmados en el considerando vigésimo primero de la sentencia, consistentes en requerir al Congreso Local que dentro de los sesenta días naturales siguientes al día de surtimiento de efectos del fallo estableciera el nuevo sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

II. POSICIONAMIENTO EN TORNO AL CONSIDERANDO DÉCIMO TERCERO

14. En el considerando décimo tercero de la sentencia, en el rubro identificado bajo tema I, se declaró la constitucionalidad del artículo 291 de la ley electoral local que preveía, entre otras cuestiones, que procedería el recuento parcial de votos en aquellas casillas en las que el número de votos nulos sea cuatro veces mayor a la diferencia entre los candidatos presuntamente ubicados en el primero y el segundo lugares en la votación del Municipio o distrito, según correspondiera.
15. En el fallo se dice que tal requisito guarda una proporción lógica y está en función de la libertad configurativa que asiste al legislador ordinario y el criterio de excepcionalidad que debe imperar en ese tipo de medidas. Concuero con dicha conclusión. Sin embargo, me gustaría agregar a las razones para validar este precepto que su constitucionalidad radica en la congruencia que existe entre este supuesto de recuento parcial y las hipótesis establecidas en el artículo 292 para el recuento total de votos. Dicho de otra manera, a mi juicio, es cierto que el supuesto de recuento parcial es limitado y muy restrictivo; no obstante, si nos imponemos de las distintas hipótesis para el recuento total, el sistema en su generalidad abarca una gran cantidad de casos que cumplimentan eficazmente la obligación de las entidades federativas de contar con modelo de recuentos totales y parciales, en términos del artículo 116 de la Constitución Federal.

III. PRONUNCIAMIENTO EN TORNO AL CONSIDERANDO DÉCIMO CUARTO

16. En el considerando décimo cuarto, se determinó que la regulación local no incurrió en una omisión legislativa absoluta respecto de regular el derecho de los ciudadanos tamaulipecos de votar en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.
17. Apoyé tal conclusión debido a que, tal como se señala en el fallo, el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal reconoce el derecho de los ciudadanos a votar en términos de las modalidades y limitantes que establece la normatividad secundaria. En ese sentido, concuerdo con que el derecho a votar no tiene el alcance de establecer de manera categórica y sin matizaciones la obligación de los Estados de la República, de reconocer siempre y en todo supuesto el derecho de los ciudadanos residentes en el extranjero para votar en los procesos locales, sino que depende del sistema jurídico y condiciones del mismo en el que se vaya a aplicar.
18. No obstante, cabe destacar que para justificar esta posición interpretativa, además de aludir al contenido del derecho, en la sentencia se citó lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2004 y sus acumuladas, en torno a la constitucionalidad del artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su

derecho al voto en la elección de Presidente de la República, Senadores, Gobernadores y Jefe de Gobierno, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno.

19. El presente voto aclaratorio tiene como objetivo señalar que mi posicionamiento en el presente caso no deriva de lo fallado en ese precedente. Ello, pues en su momento, voté en contra de la validez del artículo 329 de la ley general en la porción normativa que regulaba el derecho a votar por parte de los residentes en el extranjero para el cargo de gobernador por ausencia de competencias.
20. En ese sentido, a mi juicio, la inexistencia de la omisión absoluta alegada por los partidos políticos, en el asunto que nos ocupa, deriva únicamente de la libertad configurativa que detenta, sólo en este aspecto, el legislador local para otorgar o no la prerrogativa de los ciudadanos tamaulipecos de poder ejercer su derecho a votar en el extranjero, en atención al propio núcleo esencial del derecho a votar.

IV. PRONUNCIAMIENTO EN TORNO AL CONSIDERANDO VIGÉSIMO

21. En el considerando vigésimo de la sentencia, se reconoció la constitucionalidad de los artículos 66, cuarto párrafo; 206; 229; 230; 236; 237, primer párrafo, y 238, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas,¹ al no existir un vicio constitucional en cuanto a la regulación de la paridad de género, y sólo se declaró la invalidez de la

¹ "Artículo 66. ...

"Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a Diputados. Estos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de paridad entre géneros."

"Artículo 206. Los partidos políticos no podrán proponer a más del 50% de candidatos de un solo género, a un mismo órgano de representación política. La autoridad electoral administrativa velará por la aplicación e interpretación de este precepto para garantizar la paridad de género."

"Artículo 229. En todos los registros se deberán observar los principios de paridad y alternancia de género.

"Artículo 230. Las candidaturas a Diputados serán registradas por fórmulas de candidatos compuestas por un candidato propietario y un suplente, los cuales deberán ser del mismo género. "

"Artículo 236. Las candidaturas a Diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"El registro total de las candidaturas para integrar las fórmulas para la elección de Diputados de mayoría relativa propuestas por los partidos políticos, deberán respetar el principio de paridad de género."

"Artículo 237. Las candidaturas a presidente, síndico y regidores del Ayuntamiento, serán registradas mediante planillas completas.

Los candidatos a regidores propietarios y suplentes deberán ser del mismo género."

"Artículo 238. Se considerará como requisito indispensable para que proceda el registro de candidaturas que el partido político o coalición que los postula: ...

"II. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa respete el principio de paridad de género; y los Diputados por el principio de representación proporcional el principio de paridad y alternancia de género."

porción normativa del segundo párrafo del artículo 237 que indica "a regidores" por transgresión al principio de paridad de género, pues acotaba indebidamente la cláusula de suplencias del mismo género únicamente a las candidaturas a regidurías, dejando fuera de su ámbito de aplicación otros supuestos (presidencia y sindicaturas) que debieran estar comprendidos entre ellos.

22. Entre otras cuestiones, lo que se argumentó en este apartado del fallo es que el principio de paridad de género, si bien exige una paridad en la conformación de listas de diputados y de planillas de Municipios (la denominada paridad vertical), no puede ser extendido hasta la posibilidad de modular cargos en específico, como el de presidente municipal (la denominada paridad horizontal); es decir, este principio no contempla la posibilidad de demandar a los partidos políticos que del total de planillas municipales que vayan a presentar en el Estado, exista paridad de género respecto al presidente municipal.
23. La sentencia afirma que, en el caso de los ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma. Exigir paridad específica respecto de presidencias municipales, afirma el fallo, no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento.
24. Mi posicionamiento sobre el sentido y los alcances del principio de paridad de género y, en específico, sobre las afirmaciones de los dos párrafos anteriores, se encuentra en el voto que emití en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, falladas en sesión de veintisiete de agosto de dos mil quince, por lo que me remito al mismo.
25. No obstante, el presente voto tiene como objeto aclarar mi posicionamiento sobre el sentido de las citadas normas reclamadas y su validez. A mi juicio, dichas normas superan un examen estricto de constitucionalidad, pues a diferencia de la interpretación de su contenido que plantearon los promoventes de la acción, considero que fue el propio Estado de Tamaulipas, en uso de su libertad configurativa, el que instauró un sistema de paridad de género en la integración de las planillas, así como una alternancia en los géneros respecto al titular de esa planilla. Es decir, a partir de una interpretación sistemática y conforme de los distintos preceptos cuestionados, advierto que fue el propio legislador tamaulipeco el que ordenó a los partidos políticos asegurar la paridad de género tanto en la conformación de las planillas como en la titularidad de las mismas, para efectos de ocupar el cargo de presidente o presidenta municipal.
26. Los artículos 206 y 207 de la ley electoral local establecen que: "los partidos políticos no podrán proponer a más del 50% de candidatos de un solo género, a un mismo órgano de representación política" y que tienen la obligación irrestricta de que "en todos los registros se deberán observar los principios de paridad y alternancia de género". No hacen matizaciones. Dicen en todos los registros y en todos los órganos de representación política, incluyendo los Cabildos municipales.
27. En ese tenor, estimo que la interpretación correcta de la regla prevista en el artículo 237, primer párrafo, de la ley electoral, que prevé que las candidaturas a presidente,

síndico y regidores de los ayuntamientos deben registrarse a partir de planillas completas, radica en que las respectivas planillas deben acreditar la paridad de género en su integración total, pero también tiene que cumplimentarse dicha finalidad en el género de la persona que ocupará el cargo de presidente municipal.

28. En otras palabras, cuando la legislación local obliga a los partidos políticos a no proponer más del 50% de candidatos de un solo género y observar los principios de paridad en todos los registros, entiendo que ese deber no sólo se replica para la integración de la planilla en su conjunto, sino que aplica a su vez a la postulación de la persona que ocupará el cargo de titular del Ejecutivo municipal.
29. Es la persona que ocupa la presidencia municipal la que ejerce la titularidad de la administración pública y, por ende, es uno más de los puestos de representación política en el que los partidos políticos tienen la obligación de asegurar esa paridad y alternancia de género.
30. No hay nada en esta clarificación extendida del contenido del principio de paridad que implementa el Estado de Tamaulipas que pugne con alguna otra norma constitucional. La afectación o no a los derechos humanos de las personas del género opuesto al que se ve beneficiado con el principio de paridad, es una discusión que ya ha sido objeto de otros precedentes de esta Suprema Corte, por lo que no abordaré más al respecto.
31. Sin embargo, insisto, la implementación de este modelo de paridad de género por parte del Estado de Tamaulipas, se hizo a partir de la experimentación democrática que detenta con motivo de la libertad configurativa concedida por los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, por lo que esta Suprema Corte, al no advertirse ninguna otra afectación constitucional, debe ser deferente con la determinación de la entidad federativa.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 246.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES, QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN DIVERSO JUICIO DE LA MISMA NATURALEZA, SIEMPRE QUE EXISTA IDENTIDAD DE PARTES, NORMAS GENERALES O ACTOS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (LEY FEDE-

RAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, Y LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2014. MUNICIPIO DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, ESTADO DE OAXACA. 15 DE MARZO DE 2016. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **quince de marzo de dos mil dieciséis**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 90/2014, promovida por el Municipio de Juchitán de Zaragoza, Estado de Oaxaca, por conducto de Saúl Vicente Vázquez y Miguel Ángel Bartolo Ruiz, quienes se ostentaron como presidente y síndico municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de la Ley Federal del Derecho de Autor, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce.¹

I. ANTECEDENTES.

1. En los antecedentes narrados en la demanda se indica lo siguiente:
 - El veinticuatro de marzo de dos mil catorce, el Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura, la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.
 - Con esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó de inmediato la referida iniciativa a las Comisiones Unidas de Comu-

¹ Por oficio recibido el 9 de septiembre de 2014 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

nicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

- Las comisiones asignadas se instalaron en sesión permanente el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, y establecieron un método y ruta crítica para el estudio y dictamen de la iniciativa de leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión presentada por el Ejecutivo Federal, y al efecto organizaron foros que se realizaron en la sede del Senado de la República los días dos, tres, y cuatro de abril del dos mil catorce.

- El veintiuno de abril de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República, recibieron un anteproyecto de dictamen por parte de la Comisión de Comunicaciones el cual se hizo del conocimiento de los senadores.

- El veintidós de abril de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, emitió el oficio LXII-II/PMD-ST7053/14 a efecto de que las Comisiones de Comunicaciones y de Radio y Televisión se declarasen en reunión permanente con el objeto de recibir y estar en posibilidades de dictaminar la minuta, que en su caso, se recibiera del Senado de la República y que corresponda al proyecto del decreto respectivo.

- En sesión de dos de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicación y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República, aprobaron el correspondiente dictamen, el cual se turnó al Pleno de la Cámara de Senadores.

- El cuatro de julio de dos mil catorce, el Pleno de la Cámara de Senadores, discutió y aprobó el dictamen con proyecto de decreto, turnándose para sus efectos constitucionales a la Cámara de Diputados.

- La Mesa Directiva del Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura, mediante oficio D.G.PL62-II-8-3567, de fecha cinco de julio de dos mil catorce, turnó la referida minuta a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente y a las Comisiones Especiales de Agenda Digital y Tecnologías de la Información y de Tecnologías de la Información y Comunicación, para su opinión.

- El siete de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen, el cual se turnó al Pleno para su discusión y aprobación.

2. **Conceptos de invalidez.** Dado el sentido de la presente resolución, se hace innecesario transcribir los conceptos de invalidez:

3. **Artículos constitucionales señalados como violados.** De los planteamientos anteriores, se advierte que los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 1o., párrafos primero, segundo y quinto; 2o., inciso B); 3, fracciones V y VII; 6o., párrafos primero, segundo, tercero fracciones I, III y VI del apartado B; 7o.; 14, segundo párrafo, 16, párrafos primero, segundo, decimosegundo y decimotercero, 28, párrafo sexto, 70, 71, 72, 128 y 133, así como cuarto y octavo transitorios, del decreto por el que se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

4. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó por conexidad a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora, en virtud de que también se le turnaron las diversas controversias constitucionales 92/2014, 96/2014 y 99/2014, en las cuales se impugnaban las mismas normas generales.²

5. La Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al síndico del Municipio actor, mas no al presidente municipal, toda vez que la representación recae sólo en el síndico; y como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Cámaras de Diputados y Senadores) federales, a quienes emplazó para que formularan sus contestaciones; y dio vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

6. Contestaciones a la demanda.

I. El Poder Ejecutivo Federal en su contestación señaló, en síntesis, lo siguiente:

² Por acuerdo de 11 de septiembre de 2014. Foja 132 del expediente.

³ Por acuerdo de 6 de octubre de 2014. Fojas 144 y 145 del expediente.

a) Falta de interés legítimo del Municipio para controvertir las normas impugnadas, toda vez que no se actualiza una afectación en agravio de su esfera competencial. En el caso el Municipio actor pretende alegar: 1) violaciones a derechos fundamentales, a saber: los derechos a la privacidad, intimidad o vida privada; debido proceso, inviolabilidad de las comunicaciones privadas y protección de datos personales, derechos colectivos en materia de radiodifusión y telecomunicaciones y derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico 2) invasión de facultades que corresponden al Instituto Federal de Telecomunicaciones y 3) la vulneración a mandatos constitucionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

b) Se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena respecto de los artículos 89, fracciones III y VII y 90, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que fueron impugnados en la controversia constitucional 89/2014.

En el caso se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, de conformidad con los artículos 19, fracción III, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que en las controversias constitucionales 89/2014 y 90/2014, se actualiza la causal de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena entre las partes, las normas generales impugnadas, las autoridades responsables y los conceptos de invalidez.

Se acepta como cierto el acto referente a que el presidente de la República presentó ante el Senado de la República, el veinticuatro de marzo de dos mil catorce, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y se derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Previo a contestar los conceptos de invalidez hechos valer por la actora, el Ejecutivo Federal expone ciertas consideraciones acerca del espectro radioeléctrico como propiedad de la Nación, la rectoría del Estado en la materia de telecomunicaciones y radiodifusión y sobre las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Manifestó diversos argumentos para desestimar los conceptos de invalidez planteados.

II. Contestación de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su contestación a la demanda, manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Es cierto que el catorce de julio de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Este decreto se expidió en relación con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación del once de junio de dos mil trece, cuyo objeto fue establecer un marco legal que propiciara la transformación de las telecomunicaciones y la radiodifusión a sectores más competitivos.

b) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso b), del artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que se debe sobreseer en la controversia constitucional, toda vez que el Municipio actor carece de interés legítimo, ya que es necesario que con la norma general o acto impugnados, exista cuando menos un principio de agravio, por lo que no se da el supuesto de procedencia requerido. Ello, en virtud de que el Municipio actor no expone, de manera concreta, alguna afectación a su esfera de competencia o atribuciones, ni un principio de agravio con relación a los preceptos impugnados.

c) En el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley de la materia, en relación con la fracción I, inciso b), del propio precepto constitucional, en virtud de que el Municipio actor ya ha ejercitado su derecho de acción, respecto del decreto impugnado en la controversia constitucional número 89/2014, admitida mediante acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil catorce.

d) Son infundados los conceptos de invalidez planteados.

III. Contestación del Senado de la República. El Senado de la República dio contestación a la demanda, en la cual, esencialmente, manifestó:

a) La parte actora carece de interés legítimo para promover la controversia, en virtud de que las disposiciones impugnadas no guardan relación

con la esfera de atribuciones que la Constitución le confiere a los Municipios. La controversia constitucional tutela las atribuciones que confiere la Constitución a las entidades, poderes u órganos señalados en su artículo 105. Del artículo 115 constitucional no se desprende la atribución para los Municipios de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas.

b) Luego de señalar lo que consideró pertinente, respecto del marco jurídico que regula las telecomunicaciones, la finalidad de las reformas en esta materia y la protección a la libertad de expresión, señaló diversas razones para sostener la validez de los artículos impugnados.

7. Opinión del procurador general de la República: Este funcionario no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

8. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁴

III. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se plantea la invalidez de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor.

IV. OPORTUNIDAD

10. Del escrito integral de demanda se advierte que el Municipio actor impugnó diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor, por lo que se trata de normas generales.

⁴ La audiencia se celebró el doce de enero de dos mil quince.

11. En esas circunstancias, la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ indica que, tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de 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.

12. En el caso, el decreto de reformas que contiene los artículos impugnados, se publicó el catorce de julio de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, por lo que debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional transcurrió del martes quince de julio al diez de septiembre de dos mil catorce.⁶

13. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el nueve de septiembre de dos mil catorce, debe concluirse que fue promovida oportunamente.⁷

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

14. El actor es el Municipio de Juchitán de Zaragoza del Estado de Oaxaca, y en su representación promueve la demanda Miguel Ángel Bartolo Ruiz,⁸ quien se ostenta como síndico municipal y acredita dicho carácter con la copia simple de su acreditación, expedida por la Subsecretaría General de Gobierno y Desarrollo Político, del Gobierno del Estado, de la que se advierte que Miguel Ángel Bartolo Ruiz es síndico procurador para el periodo de enero

⁵ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

⁶ Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto, seis y siete de septiembre de dos mil catorce, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil catorce, por corresponder al primer periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja ciento veintiocho del expediente principal.

⁸ Conviene recordar que por auto de 6 de octubre de 2014, la Ministra Instructora no tuvo como representante del Municipio al presidente municipal, quien también firmó la demanda de controversia constitucional, sino únicamente al síndico municipal en quien recae la representación de dicho ente de gobierno.

de dos mil catorce a diciembre de dos mil dieciséis.⁹ Así como la copia simple de la credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral.¹⁰

15. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

16. En este sentido, el artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, dispone que los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y en su fracción I indica, entre otras cosas, que deben representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos sean parte.¹¹ Por tanto, Miguel Ángel Bartolo Ruiz, en su carácter de síndico municipal, tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.¹²

17. Asimismo, el Municipio actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

18. En el auto admisorio de seis de octubre de dos mil catorce, la Ministra instructora tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, y los requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su contestación a la demanda.¹³

19. **El presidente de los Estados Unidos Mexicanos.** Por el Poder Ejecutivo Federal compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien

⁹ Página 130 del expediente principal.

¹⁰ Página 129 del expediente principal.

¹¹ "Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte; ..."

¹² Máxime que no se cuestionó la legitimidad de quienes promovieron la demanda en representación del Municipio.

¹³ Este auto admisorio obra a fojas 144 y 145 del expediente principal. Recordemos que se tuvo al Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y de Senadores.

se ostentó como consejero jurídico de dicho Poder, carácter que acredita con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ por tanto, debe reconocerse legitimación pasiva al Ejecutivo Federal, toda vez que el consejero jurídico cuenta con facultades para comparecer en representación del Ejecutivo aludido.

20. Esta conclusión tiene sustento en el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil uno, por el que se da a conocer el **"Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan."**¹⁵

21. De lo anterior se obtiene que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, podrá representar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos en los que el titular del Ejecutivo Federal sea parte. Razón por la que se actualiza la representación por parte del referido consejero.

22. **La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por la Cámara de Diputados compareció Silvano Aureoles Conejo, ostentándose como presidente de la mesa directiva de dicho órgano legislativo federal, carácter que acreditó con la copia certificada del diario de debates del veintiocho de agosto de dos mil catorce de la que se advierte que se eligió la mesa directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura que funcionará durante el tercer año de ejercicio, en la cual se designó a Silvano Aureoles Conejo como presidente.¹⁶

¹⁴ Página 154 del expediente principal.

¹⁵ "Acuerdo

"Único. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁶ Fojas 334 y 335 del expediente principal.

23. Ahora, de conformidad con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, tiene la representación de dicho órgano legislativo, por tanto, Silvano Aureoles Conejo cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Diputados.

24. **La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Por el Senado de la República compareció José Rosas Aispuro Torres, con el carácter de vicepresidente de la mesa directiva del Senado, lo que acreditó con la copia certificada del acta de la Junta previa de la Cámara de Senadores de treinta y uno de agosto de dos mil catorce, en la cual se advierte la elección de la mesa directiva aludida para el tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura, de la que se desprende que se nombró a José Rosas Aispuro Torres como vicepresidente.¹⁸

25. Así, los artículos 67, numeral 1 y 69, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ establecen que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es el representante jurídico de ésta, y que los vicepresidentes asisten al citado presidente en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales, por tanto, José Rosas Aispuro Torres cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Senadores.

¹⁷ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

"..."

¹⁸ Páginas 387 a 389 del expediente principal.

¹⁹ "Artículo 67.

"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

"Artículo 69.

"1. Los vicepresidentes asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales."

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. En el caso se hacen valer dos causas de improcedencia, la promoción de la controversia constitucional contra normas generales que son materia de una diversa controversia pendiente de resolver (litispendencia), y la falta de interés legítimo del Municipio actor.

27. **a)** El Poder Ejecutivo Federal señala que en el caso se actualiza la causa de improcedencia por "litispendencia", toda vez que el propio Municipio actor promovió la diversa controversia constitucional 89/2014, en la que impugnó las mismas normas que en la presente controversia 90/2014, por lo que existe identidad de partes, normas generales impugnadas, autoridades responsables y conceptos de invalidez, por tanto debe decretarse el sobreseimiento respecto de las normas generales impugnadas en ambas controversias, las cuales se encuentran pendientes de resolución.

28. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse esta causal de improcedencia, toda vez que a la fecha en que resuelve la presente controversia constitucional, ya no se encuentra pendiente de resolución la controversia constitucional 89/2014, promovida por el propio Municipio actor, pues este Tribunal Pleno en sesión catorce de marzo de dos mil dieciséis; resolvió dicho juicio constitucional; y por tanto, se considera que se actualiza otra diversa que a continuación se expone:

29. **b)** En relación con el artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, esta Suprema Corte de la Nación, advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰ que prevé la improcedencia de la controversia constitucional, contra normas generales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia constitucional, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invali-

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

dez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

30. Lo anterior se aprecia de tal manera, en virtud de que al resolver este Tribunal Pleno, en sesión de catorce de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de votos, la controversia constitucional número 89/2014, promovida por el propio Municipio actor, declaró la validez del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

31. En este sentido, lo procedente es sobreseer respecto del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de conformidad con los artículos 19, fracción IV y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32. **c) Falta de interés legítimo del Municipio actor.** El Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, hacen valer de manera coincidente la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar los artículos 3o., fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI; XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89, fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266 fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, en virtud de que no resiente una afectación en su ámbito competencial.

33. Este Tribunal Pleno considera fundado este planteamiento, tal como a continuación se expone.

34. La controversia constitucional, tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, confiere a los órganos originarios del Estado, para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, para ello es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.²¹

35. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de la parte actora.

36. Por tanto, el ente legitimado que promueva la controversia en contra de una norma o acto y no logre acreditar que afecta su esfera de facultades o atribuciones, sino que lo hace por el mero interés de preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se dan las condiciones para que se resuelvan los temas propuestos, ya que, al no demostrarse una afectación es evidente su falta de interés legítimo para reclamar los artículos impugnados.

37. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia a través de la controversia constitucional, puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor, pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional, permitiéndose la revisión en abstracto, de un acto que de ningún modo se relacione con quien la impugna, convirtiendo a este Tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad y estructura de la contro-

²¹ En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2012 y 51/2012, fallados los dos primeros el 15 de junio de 2011, y los dos restantes el 8 de junio y el 7 de septiembre del mismo año, respectivamente, cuyo criterio confirmó el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal al resolver en sesión de 16 de agosto de 2011, el recurso de reclamación 36/2011-CA.

versia constitucional, esto es, del principio de división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

38. Ahora, los argumentos de invalidez que hace valer el Municipio actor, parten principalmente de las siguientes violaciones:

a) El artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es violatorio del derecho humano a la privacidad, intimidad o vida privada, debido proceso; inviolabilidad de las comunicaciones privadas, y protección de datos personales.

b) El artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión infringe los derechos colectivos en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de las organizaciones civiles sin fines de lucro, que están constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad; de las comunidades indígenas y de las instituciones de educación superior de carácter privado; y derecho humano a la no discriminación.

c) El artículo cuadragésimo primero transitorio del decreto impugnado viola los derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico.

d) Los artículos 3, 15, 119, 120, 131, 144, 177, 206, 208, 262, 263, 265, 266, 267, 269, 270 al 275, 277, 284 y noveno transitorio son violatorios de la facultad de Instituto Federal de Telecomunicaciones para declarar agentes preponderantes por servicios.

e) Los artículos 9, 15, 100, 194, 217, 219, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297 y 308 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como 39, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, vulneran la autonomía del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

f) Los artículos 27 y 144 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contravienen los artículos 6o. y 28 de la Constitución Federal, así como el artículo octavo transitorio del Decreto de reformas constitucionales, publicado el 11 de junio de 2013, porque se transgrede el mandato concreto de retransmisión gratuita de señales, en perjuicio del derecho a la información y el acceso a la radiodifusión en condiciones de competencia efectiva.

g) El decreto combatido contraviene los artículos 6o., apartado B, fracción I, constitucional y octavo transitorio, fracción I, del decreto constitucio-

nal publicado el 11 de junio de 2013, por transgredir el mandato de políticas de inclusión digital.

h) El artículo noveno transitorio del decreto en cuestión es contrario al diverso 28 de la Ley Fundamental, en cuanto transgrede las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica.

i) Los artículos 285, 286, 287 y 288 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, transgrede el artículo 28 de la Carta Magna, referente a la propiedad cruzada.

j) El artículo 297 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es contrario al artículo 28 de la Ley Fundamental, referente a la ejecución de sanciones impuestas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

39. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XLVI. Preponderancia: Calidad determinada por el instituto de un agente económico en los términos del artículo 262 de esta ley;

"..."

"Artículo 9. Corresponde a la secretaría:

"I. Emitir opinión técnica no vinculante al instituto, en un plazo no mayor a treinta días naturales sobre el otorgamiento, la prórroga, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

"II. Adoptar, en su caso, las acciones y medidas necesarias que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cuando el instituto le dé aviso de la existencia de causas de

terminación por revocación o rescate de concesiones, disolución o quiebra de las sociedades concesionarias;

"III. Planear, fijar, instrumentar y conducir las políticas y programas de cobertura universal y cobertura social de conformidad con lo establecido en esta ley;

"IV. Elaborar las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal; ...

" ...

"IX. Llevar a cabo los procedimientos de coordinación de los recursos orbitales ante los organismos internacionales competentes, con las entidades de otros países y con los concesionarios nacionales u operadores extranjeros;

" ...

"XII. Procurar la continuidad de los servicios satelitales que proporciona el Estado, bajo políticas de largo plazo;

"XIII. Declarar y ejecutar la requisita de las vías generales de comunicación a que se refiere esta ley;

"XIV. Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores la posición del país y participar, con apoyo del instituto, en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; ...

"XVI. Adquirir, establecer y operar, en su caso, por sí, a través o con participación de terceros, infraestructura, redes de telecomunicaciones y sistemas satelitales para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

"XVII. Promover la generación de inversión en infraestructura y servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y satelital en el país;

"XVIII. Enviar al instituto su opinión, no vinculante, sobre el programa anual de trabajo y el informe trimestral previstos en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución;

"XIX. Elaborar, integrar y ejecutar de forma periódica los programas sectoriales, institucionales y especiales, a los que se refiere el artículo décimo séptimo transitorio del decreto;

"XX. Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales conducentes, el programa a que se refiere la fracción V del artículo décimo séptimo transitorio del decreto;

"XXI. Atender las disposiciones que en materia de estrategia digital emita el Ejecutivo Federal; ..."

"Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al instituto:

"...

"XX. Determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, así como agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones; e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados materia de esta ley;

"...

"XXII. Establecer las medidas e imponer las obligaciones específicas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o del agente que a nivel nacional tenga poder sustancial en el mercado relevante de servicios de acceso al usuario final, de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dichos agentes, entre otros elementos;

"...

"LX. Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en esta ley que regulan la publicidad pautada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes;

"...

"LXII. Informar a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Gobernación, los resultados de las supervisiones realizadas en términos de la fracción LX de este artículo, para que éstas ejerzan sus facultades de sanción, y ..."

"Artículo 89. Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:

" ...

"III. Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo; ..."

"Artículo 90. Para el otorgamiento de las concesiones de radiodifusión para uso público y social, el instituto deberá tomar en consideración: ...

"Cumplidos los requisitos establecidos en la ley y aquellos establecidos por el instituto, se otorgará al solicitante la concesión de espectro radioeléctrico de uso social destinado para comunidades y pueblos indígenas, conforme a la disponibilidad del programa anual correspondiente.

"El instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 *MHz*. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda.

"El instituto podrá otorgar concesiones para estaciones de radio AM, comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 *KHz*. Lo anterior, sin perjuicio de que el instituto pueda otorgar concesiones de uso público, comercial o social, que no sean comunitarias o indígenas, en el resto del segmento de AM."

"Artículo 100. Para fijar el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento, la prórroga de la vigencia o los cambios en los servicios de las concesiones, así como por la autorización de los servicios vinculados a éstas tratándose de concesiones sobre el espectro radioeléctrico, el instituto deberá considerar los siguientes elementos:

"I. Banda de frecuencia del espectro radioeléctrico de que se trate;

"II. Cantidad de espectro;

"III. Cobertura de la banda de frecuencia;

"IV. Vigencia de la concesión;

"V. Referencias del valor de mercado de la banda de frecuencia, tanto nacionales como internacionales, y

"VI. El cumplimiento de los objetivos señalados en los artículos 6o. y 28 de la Constitución; así como de los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos.

"En la solicitud de opinión que formule el instituto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá incluir, en lo aplicable, la información a que se refieren las fracciones I a VI de este artículo, así como el proyecto de contraprestación derivado del análisis de dicha información."

"Artículo 119. Los concesionarios que tengan redes públicas de telecomunicaciones que presten servicios móviles, celebrarán libremente acuerdos relativos al servicio de usuario visitante en los que establezcan los términos y condiciones bajo los cuales se efectuará la conexión entre sus plataformas para originar o recibir comunicaciones de voz y datos. La celebración de dichos acuerdos será obligatoria para el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o a los agentes económicos con poder sustancial, a quienes se les podrá imponer la obligación de suscribir el acuerdo respectivo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de la solicitud por parte del concesionario interesado.

"El agente económico preponderante o con poder sustancial, estará obligado a prestar el servicio de usuario visitante de manera temporal y exclusivamente en aquellas zonas en las que el concesionario interesado no cuente con infraestructura o no preste el servicio móvil.

"En caso de desacuerdo, el instituto resolverá los términos no convenidos que se susciten respecto del servicio de usuario visitante, buscando, en todo momento, el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Por lo que respecta al plazo, el instituto establecerá el tiempo durante el cual estarán sujetos a la obligación de prestar el servicio de usuario visitante, a fin de que dentro de dicho plazo los concesionarios que no tengan infraestructura desplieguen la misma."

"Artículo 120. El instituto regulará los términos, condiciones y tarifas de los servicios de usuario visitante que deberá prestar el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o los agentes económicos con poder sustancial, a los demás concesionarios de redes públicas de

telecomunicaciones. A tal efecto, el instituto determinará las tarifas con base en un modelo de costos que propicie competencia efectiva y considere las mejores prácticas internacionales y la participación de los concesionarios en el mercado. Dichas tarifas en ningún caso podrán ser superiores a la menor tarifa que dicho agente registre, ofrezca, aplique o cobre a cualquiera de sus clientes a fin de fomentar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. El agente económico preponderante o los agentes económicos con poder sustancial no podrán discriminar en la provisión de este servicio y la calidad del mismo deberá ser igual a la que reciban sus clientes.

"Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones fijas que celebren acuerdos de comercialización en términos de lo dispuesto en el artículo 270 de esta ley con un concesionario móvil distinto al que se refiere el párrafo anterior, podrán solicitar directamente en los términos previstos en el citado párrafo, el servicio de usuario visitante con el objeto de complementar los servicios a comercializar. El instituto establecerá los mecanismos para la operación eficiente de dichos servicios."

"Artículo 131. Cuando el instituto considere que existen condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, determinará los criterios conforme a los cuales los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, fijas y móviles, celebrarán de manera obligatoria acuerdos de compensación recíproca de tráfico, sin cargo alguno por terminación, incluyendo llamadas y mensajes cortos.

"Durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente:

"a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y

"b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

"El instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b)

de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

"Las tarifas que determine el instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestión de red, el volumen de tráfico u otras que determine el instituto.

"Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

"El instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el instituto resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo."

"Artículo 144. Las redes compartidas mayoristas operarán bajo principios de compartición de toda su infraestructura y venta desagregada de todos sus servicios y capacidades. A través de dichas redes se prestarán exclusivamente servicios a las comercializadoras y concesionarios bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos.

"Los concesionarios que deseen hacer disponible a otros concesionarios la capacidad adquirida de la red compartida, sólo podrán hacerlo si ofrecen las mismas condiciones en que adquirieron dicha capacidad de la red compartida, sin que se entienda que la contraprestación económica está incluida en dichas condiciones.

"Los concesionarios que operen redes compartidas mayoristas sólo podrán ofrecer acceso a capacidad, infraestructura o servicios al agente económico preponderante del sector de las telecomunicaciones o declarado con poder sustancial, previa autorización del instituto, el cual fijará los términos y condiciones correspondientes."

"Artículo 177. El instituto será el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán:

"...

"VII. Los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios; ..."

"Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

"I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

"Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por la legislación penal aplicable.

"El instituto, escuchando a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;

"II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;

"b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);

"c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;

"d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;

"e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;

"f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;

"g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y

"h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

"Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

"La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, los cuales deberán informarse al instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

"Sin perjuicio de lo establecido en esta ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares;

"...

"VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier modalidad reportadas por los clientes, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas; así como realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía cuando así lo instruya la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables; ..."

"Artículo 194. La Secretaría de Economía emitirá las normas oficiales mexicanas en coordinación con el instituto que establezcan las obligaciones específicas que deberán observar los concesionarios o autorizados, con el objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en esta ley."

"Artículo 206. El concesionario de telecomunicaciones que haya sido declarado como agente preponderante no podrá otorgar trato preferencial a los servicios que ofrecen, consistentes con los principios de competencia, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico."

"Artículo 208. La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial, en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el instituto, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes:

"I. No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;

"II. No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;

"III. Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a

cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;

"IV. Abstenerse de celebrar acuerdos de exclusividad en la compra y venta de equipos terminales, así como de cualquier conducta que tenga como objeto o efecto limitar el acceso de equipos terminales para el resto de competidores, y

"V. Abstenerse de celebrar contratos de exclusividad para puntos de venta y de distribución, incluyendo compra de tiempo aire, distintos a los del agente económico preponderante, que impidan u obstaculicen a otros concesionarios a acceder a dichos puntos de venta."

"Artículo 217. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"I. Ordenar y administrar la transmisión de los tiempos de Estado en los términos previstos en esta ley, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; ...

"VI. Supervisar y monitorear la transmisión de los tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables, los boletines y las cadenas nacionales, en los términos previstos por esta ley y sancionar el incumplimiento de los concesionarios;

"VII. Requerir a los concesionarios que presten el servicio de televisión y audio restringidos, la reserva gratuita de canales para la distribución de señales de televisión de conformidad con las disposiciones legales;

"VIII. Verificar que las transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación, que se emitan en términos de la presente ley, incluidos aquellos relativos a la programación dirigida a la población infantil, de conformidad con los lineamientos que emita en términos de la presente ley;

"IX. Con base en los resultados de la supervisión que realice el instituto, imponer las sanciones establecidas en esta ley por el incumplimiento a los lineamientos que regulen la programación y publicidad pautaada destinada al público infantil;

"X. Establecer lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, a fin de asegurar los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, y ..."

"Artículo 219. Corresponde a la Secretaría de Salud: ...

"III. Autorizar la publicidad de suplementos alimenticios, productos biotecnológicos, bebidas alcohólicas, medicamentos, remedios herbolarios, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas y demás que se determinen en la legislación aplicable. La Secretaría de Salud podrá emitir las disposiciones generales aplicables a la publicidad de los productos señalados en este artículo, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de contenidos correspondan a la Secretaría de Gobernación; ...

"V. Con base en los resultados de la supervisión realizada por el instituto, imponer las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulen la programación y la publicidad pautaada dirigida a la población infantil en materia de salud, y ..."

"Artículo 232. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringidos deberán retransmitir de manera gratuita las señales radio-difundidas por instituciones públicas federales. Cuando el concesionario no cuente con capacidad para la retransmisión de todas las señales, incluidas las multiprogramadas, la Secretaría de Gobernación, tratándose de señales del Ejecutivo Federal o la institución pública titular de la señal, indicarán al concesionario cuál de los canales de programación deberán retransmitir. En caso de que exista desacuerdo, resolverá el instituto."

"Artículo 233. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringido deberán reservar gratuitamente canales para la distribución de las señales de televisión de instituciones públicas federales, que indique el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, conforme a lo siguiente:

"I. Un canal, cuando el servicio consista de 31 a 37 canales;

"II. Dos canales, cuando el servicio consista de 38 a 45 canales, y

"III. Tres canales, cuando el servicio consista de 46 a 64 canales. Por arriba de este último número, se incrementará un canal por cada 32 canales de transmisión."

"Artículo 234. Cuando el servicio consista hasta de 30 canales, la secretaria podrá requerir que, en un canal específico, se destinen hasta 6 horas

diarias para la transmisión de la programación que indique la Secretaría de Gobernación."

"Artículo 235. La Secretaría de Gobernación requerirá directamente a los concesionarios los canales a que se refieren los dos artículos anteriores y podrá indicar al concesionario el número de canal que deberá asignarles."

"Artículo 236. El concesionario podrá utilizar los canales a que se refiere el artículo anterior, en tanto no le sean requeridos por la Secretaría de Gobernación.

"El concesionario cubrirá por su cuenta el costo de los equipos e instalaciones necesarios para la recepción y distribución de las señales que le sean indicadas. La calidad de transmisión de estas señales será, por lo menos, igual a las del resto del servicio."

"Artículo 237. Los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión o de televisión y audio restringidos, así como los programadores y operadores de señales, deberán mantener un equilibrio entre la publicidad y el conjunto de programación transmitida por día, para lo cual se seguirán las siguientes reglas:

"...

"III. Para los concesionarios de uso social indígenas y comunitarias de radiodifusión:

"a) En estaciones de televisión, el tiempo destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las entidades federativas y Municipios, no excederá del seis por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación, y

"b) En estaciones de radio, destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las entidades federativas y Municipios, no excederá del catorce por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación.

"La duración de la publicidad referida en esta fracción no incluye los promocionales propios de la estación, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, boletines, encadenamientos y otros a disposición del Poder Ejecutivo."

"Sección II

"Publicidad

"Artículo 262. El instituto deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

"...

"El instituto está facultado para declarar en cualquier momento agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión."

"Artículo 263. El instituto establecerá los criterios de medición de tráfico y capacidad de las redes públicas de telecomunicaciones de los concesionarios. En ningún caso se considerará como tráfico del agente económico preponderante, aquel que corresponda a otro concesionario que no pertenezca al grupo de interés económico del agente preponderante, por virtud de la desagregación de la red pública local de telecomunicaciones del agente económico preponderante."

"Artículo 265. Para la declaración de agente económico como preponderante y la imposición de las medidas necesarias para evitar que se afecten la competencia y la libre concurrencia y con ello a los usuarios finales, tanto en el sector de radiodifusión como de telecomunicaciones, el instituto aplicará el siguiente procedimiento:

"I. El instituto notificará al agente de que se trate el proyecto de declaratoria como presunto agente económico preponderante. A la notificación correspondiente se anexará una copia del proyecto de declaratoria y se indicará el lugar donde se encuentra el expediente que le sirve de respaldo, así como el domicilio de la autoridad ante la cual deberá comparecer;

"II. El presunto agente económico preponderante tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta

efectos la notificación mencionada en la fracción anterior, para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca los elementos de prueba que considere necesarios, los cuales deberán estar relacionados con el proyecto de declaratoria de preponderancia.

"En caso de no comparecer dentro del plazo antes señalado, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna del presunto agente económico con el proyecto de declaratoria y el expediente será turnado inmediatamente para el dictado de resolución definitiva;

"III. Una vez que comparezca el presunto agente económico preponderante, el instituto, a través de la autoridad que se determine en su estatuto, se pronunciará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y, en su caso, ordenará abrir un periodo para su preparación y desahogo por un plazo de hasta quince días hábiles.

"Se recibirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y la testimonial a cargo de autoridades, ni aquellas que sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

"Queda a cargo del presunto agente económico llevar a cabo todas las diligencias y actos necesarios para que sus pruebas sean debidamente desahogadas dentro del plazo antes mencionado, de lo contrario se tendrán por desiertas las mismas.

"De ser necesario, se celebrará una audiencia en la cual se desahogarán las pruebas que por su naturaleza así lo ameriten, misma que deberá llevarse a cabo dentro del plazo de quince días antes indicado.

"La oposición a los actos de trámite durante el procedimiento deberá alegarse por el presunto agente económico dentro del plazo de los tres días siguientes a aquél en que haya tenido verificativo la actuación que considere le afecta, para que sea tomada en consideración en la resolución definitiva.

"Concluida la tramitación del procedimiento, el presunto agente económico podrá formular alegatos en un plazo no mayor a cinco días hábiles. Transcurrido este último plazo, con o sin alegatos, se turnará el expediente a resolución;

"IV. En caso de que durante la instrucción el instituto considere que es necesario establecer las medidas específicas o asimétricas que se le impondrán al presunto agente económico, ordenará su tramitación en vía incidental y resolverá en la definitiva.

"En el incidente el presunto agente económico preponderante manifestará lo que a su derecho convenga respecto de las medidas que, en su caso, se hayan determinado, dentro de un plazo que no excederá de cinco días hábiles contado a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la apertura del incidente, pudiendo sólo ofrecer las pruebas que estén directamente relacionadas con las medidas que propone el instituto.

"En caso de no hacer manifestaciones dentro del plazo antes aludido, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna respecto de las medidas propuestas y el expediente incidental se tendrá por integrado para efectos del dictado de la resolución definitiva, y

"V. El instituto contará con un plazo de cuarenta días hábiles para dictar la resolución definitiva correspondiente, la cual deberá ser notificada dentro de un plazo no mayor a veinte días hábiles contado a partir del día siguiente a aquel en que sea emitida por la autoridad correspondiente y, posteriormente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de *Internet* del propio instituto.

"A este procedimiento le será aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que no se oponga a las disposiciones de esta ley."

"Artículo 266. En lo que respecta al sector de radiodifusión el instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:...

"XVI. Abstenerse de participar de manera directa o indirecta en el capital social, administración o control del agente económico preponderante en telecomunicaciones; ...

"XXII. Los concesionarios de televisión restringida podrán solicitar al agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión que se entreguen por otros medios, las señales a que se refiere la fracción I de este artículo, siempre y cuando tenga por objeto optimizar la retransmisión y paguen a dicho agente la contraprestación correspondiente a dicha entrega a precios de mercado;..."

"Artículo 267. En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante: ...

"Para efectos de este artículo, cuando se haga referencia a los servicios que se presta el agente económico preponderante a sí mismo o a su operación, se entenderá que incluye aquellos servicios que preste a subsidiarias, filiales, afiliadas o cualquier otra persona que forme parte del agente económico. ..."

"Artículo 269. El instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:

"I. Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el instituto.

"El acceso deberá otorgarse al menos, en los mismos términos y condiciones que se ofrece a sí mismo, sus filiales o subsidiarias u otras empresas del mismo grupo de interés económico.

"Para efectos de lo anterior se considerarán elementos de la red pública de telecomunicaciones local, las centrales de cualquier tipo y jerarquía, radio-bases, equipos, sistemas maestros, sistemas de prueba, el acceso a funcionalidades de la red y los demás elementos de red que sean necesarios para que la prestación de los servicios se proporcione, al menos, en la misma forma y términos en que lo hace el agente económico preponderante;

"II. Ofrecer cualquier tipo de servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones local, al circuito físico que conecta el punto de conexión terminal de la red en el domicilio del usuario a la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; y al circuito físico que conecta el punto de terminación de dicha red en el domicilio del usuario a un punto técnicamente factible entre el domicilio del usuario final y la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; ya sea que se solicite servicio completamente desagregado, servicio compartido, compartido sin servicio telefónico básico, transferencia de datos, o cualquiera que la tecnología permita y que acuerde con el concesionario interesado, o lo determine el instituto;

"III. Someter a la aprobación del instituto, a más tardar el 30 de junio de cada año, las ofertas públicas de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y desagregación de la red pública de telecomunicaciones local.

"El instituto someterá la oferta o las ofertas respectivas a consulta pública durante un plazo de treinta días naturales. Terminada la consulta el instituto contará con cuarenta y cinco días hábiles para aprobar, y en su caso, modificar la oferta respectiva, plazo dentro del cual dará vista a dicho agente para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"La oferta de que se trate deberá entrar en vigor y publicarse a través de la página del instituto dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año.

"La oferta respectiva permanecerá vigente por el año siguiente y deberá ser actualizada en caso de que el agente económico preponderante ofrezca, aplique o facture a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones nuevas condiciones, coberturas o tecnologías;

"IV. Realizar a su costa la creación, desarrollo y la implantación de procesos, sistemas, instalaciones y demás medidas que resulten necesarias para permitir la provisión eficiente y en condiciones de competencia de los elementos y servicios de desagregación a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que determine el instituto. Entre otros elementos y servicios, se incluirán los relativos a reporte de fallas, coubicación dentro y fuera de la central de la red del agente económico preponderante, establecimiento de niveles de calidad del servicio, procesos de facturación, pruebas y homologación de equipos, estándares operativos y procesos de mantenimiento.

"Para la definición de las medidas a que se refiere el párrafo anterior y garantizar su debida ejecución, el instituto establecerá grupos de trabajo a los que deberán integrarse el agente económico preponderante y los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que señale el instituto. Adicionalmente, los grupos de trabajo atenderán tareas relativas a la definición de los procesos para el monitoreo de las medidas impuestas por el instituto, tecnología a ser utilizada, topología, niveles de calidad de servicios y creación de reportes de desempeño sobre factores operativos, económicos, administrativos, comerciales y técnicos asociados.

"El instituto emitirá las reglas de instalación y operación de los grupos de trabajo y resolverá de manera expedita las diferencias entre sus miembros. Para los asuntos previstos en las reglas mencionadas, el instituto podrá auxiliarse con la contratación de un tercero con probada experiencia;

"V. Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra

óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el instituto para que dicho acceso sea efectivo.

"Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;

"VI. Permitir el acceso de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a los recursos esenciales de su red, con base en el modelo de costos que determine el instituto, mismo que deberá promover la competencia efectiva y considerar las mejores prácticas internacionales, las asimetrías naturales de las redes y la participación en el sector de cada concesionario. El agente económico preponderante no podrá imponer a los otros concesionarios de dichas redes públicas términos y condiciones menos favorables que los que se ofrece a sí mismo, a sus filiales y subsidiarias y a las empresas que formen parte del mismo grupo de interés económico;

"VII. El instituto podrá intervenir de oficio para garantizar que en el acceso desagregado a que se refiere este artículo existan condiciones de no discriminación, competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones, eficacia económica y un beneficio máximo para los usuarios finales, y

"VIII. Aquellas medidas adicionales que a juicio del instituto sean necesarias para garantizar la desagregación efectiva."

"Artículo 270. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones en el ámbito geográfico de su concesión, la posibilidad de ofrecer a sus usuarios, bajo las mismas modalidades de pago y en condiciones competitivas, los servicios móviles disponibles, que a su vez el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones presta a sus usuarios, los que de manera enunciativa, mas no limitativa consisten en:

"I. Tiempo aire;

"II. Mensajes cortos;

"III. Datos;

"IV. Servicios de valor agregado, y

"V. Servicio de usuario visitante."

"Artículo 271. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones, seleccionar la infraestructura y plataforma para soportar su modelo de negocio, así como facilitar la integración de dicha plataforma con las plataformas de sistemas del agente económico preponderante."

"Artículo 272. Los concesionarios y los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a adquirir los servicios mayoristas señalados en los artículos anteriores del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado. Para el establecimiento de los precios mayoristas de los servicios entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado y el concesionario, deberá estar soportado en una metodología que le permita al concesionario o al autorizado vender los mismos servicios que ofrece el agente económico preponderante o en su caso el agente económico con poder sustancial de mercado de forma competitiva y obtener un margen de utilidad razonable y equitativo, que cuando menos sea similar al del agente económico preponderante, a efecto de evitar ser desplazado por éste. Para determinar dicho precio mayorista, el instituto deberá considerar el precio más bajo que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, cobre u ofrezca a cualquiera de sus clientes o registre, respecto de cada servicio. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, no podrá discriminar el tráfico mayorista y la calidad del servicio deberá ser igual al que reciban sus clientes."

"Artículo 273. Las tarifas, las condiciones y los términos de los servicios que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones aplique al concesionario o al autorizado para comercializar servicios de telecomunicaciones, inclusive las modificaciones que los mismos sufran, así como los paquetes y promociones, deberán ser autorizadas por el instituto."

"Artículo 274. El convenio que los concesionarios o los autorizados para comercializar servicios de telecomunicaciones y el agente económico pre-

ponderante en el sector de las telecomunicaciones celebren no deberá estar sujeto a niveles de consumo mínimos ni máximos. En el convenio se deberá permitir al concesionario y, en su caso, al autorizado:

"I. Tener y administrar numeración propia o adquirirla a través de su contratación con concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

"II. Portar a sus usuarios a otro concesionario, y

"III. Las demás medidas que favorezcan su modelo de negocios; la integración de servicios fijos y móviles y la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones."

"Artículo 275. El instituto verificará de manera trimestral y sancionará el incumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que le hubiese impuesto al agente económico preponderante y, en su caso, determinará la extinción en sus efectos de la totalidad o de algunas de las obligaciones impuestas.

"Para efectos del párrafo anterior, el instituto podrá auxiliarse de un auditor externo, experto e independiente, para llevar a cabo la verificación a que se refiere el presente artículo.

"De ser el caso, previamente a la contratación del auditor externo, el instituto recibirá la opinión de los concesionarios interesados que no tengan el carácter de agentes económicos preponderantes en el sector que corresponda y en el plazo que para tal efecto establezca."

"Artículo 277. Los agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones y en el sector de la radiodifusión, podrán participar en licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, siempre y cuando lo autorice el instituto y se apeguen a los límites de acumulación de espectro radioeléctrico que al efecto determine."

"Artículo 284. Los agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones serán susceptibles de ser declarados con poder sustancial, y el instituto podrá imponerles las obligaciones específicas que determine conforme a lo dispuesto en esta ley."

"Artículo 285. En los casos de concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, que impida o limite el acceso a información plural en tales mercados y zonas, se estará a lo siguiente:

"I. El instituto indicará al concesionario que preste el servicio de televisión restringida de que se trate aquellos canales de información noticiosa o de interés público que deberá integrar en sus servicios, en la medida en que sea necesario para garantizar el acceso a información plural y oportuna, y

"II. El concesionario deberá incluir al menos tres canales cuyos contenidos predominantemente sean producción propia de programadores nacionales independientes cuyo financiamiento sea mayoritariamente de origen mexicano, de conformidad con las reglas que al efecto emita el instituto."

"Artículo 286. Cuando el concesionario incumpla lo previsto en el artículo anterior, el instituto impondrá los límites siguientes:

"I. A la concentración nacional o regional de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinado a la prestación de servicios de radiodifusión;

"II. Al otorgamiento de nuevas concesiones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas a la prestación de servicios de radiodifusión, o

"III. A la propiedad cruzada de empresas que controlen varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica.

"Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan en los términos de esta ley."

"Artículo 287. Para la imposición de los límites a que se refiere el artículo anterior, el instituto considerará:

"I. Las restricciones o limitaciones al acceso a la información plural, la existencia de barreras a la entrada de nuevos agentes y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores en ese mercado o zona de cobertura;

"II. La existencia de otros medios de información y su relevancia;

"III. Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a insumos esenciales que les permitan ofrecer servicios similares o equivalentes;

"IV. El comportamiento durante los dos años previos del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, y

"V. Las ganancias en eficiencia que pudieren derivar de la actividad del agente económico que incidan favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia en ese mercado y zona de cobertura."

"Artículo 288. En el caso de que las medidas impuestas por el instituto en términos de los dos artículos anteriores no hayan resultado eficaces, el instituto podrá ordenar al agente económico que desincorpore activos, derechos o partes sociales de los que sea titular, en la parte que sea necesaria para asegurar el cumplimiento de dichas medidas, a fin de garantizar lo dispuesto por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

"Los agentes económicos tendrán derecho a presentar un programa de desincorporación ante el instituto, quien lo aprobará o modificará motivando sus razones.

"En la resolución de desincorporación de activos, el instituto deberá otorgar un plazo razonable para ello."

"Artículo 297. Las infracciones a esta ley, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones, se sancionarán por el instituto conforme al capítulo II de este título y se tramitarán en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Las infracciones a la Ley Federal de Competencia Económica, por parte de los sujetos regulados en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, se sancionarán por el instituto en términos de lo dispuesto y atendiendo a los procedimientos establecidos en dicha ley.

"Las infracciones a los derechos de los usuarios establecidos en esta ley, cometidas por los concesionarios o autorizados, serán sancionadas por la PROFECO en términos de lo establecido en los artículos 128 y, en su caso, del artículo 128 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

"La Secretaría de Gobernación sancionará el incumplimiento de lo establecido en esta ley en materia de contenidos, tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; cadenas nacionales, boletines, el Himno Nacional, concursos, así como la reserva de canales de televisión y audio restringidos conforme a lo dispuesto en el capítulo III de este título.

"El instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en

materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el capítulo IV de este título."

"Artículo 299. Los ingresos a los que se refiere el artículo anterior, serán los acumulables para el concesionario, autorizado o persona infractora directamente involucrado, excluyendo los obtenidos de una fuente de riqueza ubicada en el extranjero, así como los gravables si éstos se encuentran sujetos a un régimen fiscal preferente para los efectos del impuesto sobre la renta del último ejercicio fiscal en que se haya incurrido en la infracción respectiva. De no estar disponible, se utilizará la base de cálculo correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

"El instituto podrá solicitar a los concesionarios, autorizados o persona infractora, la información fiscal necesaria a que se refiere este artículo para determinar el monto de las multas señaladas en el artículo anterior, pudiendo utilizar para tal efecto los medios de apremio que esta ley establece.

"En el caso de aquellos infractores que, por cualquier causa, no declaren o no se les hayan determinado ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta o que habiéndoseles solicitado no hubieren proporcionado la información fiscal a que se refiere el artículo que antecede, se les aplicarán las multas siguientes:

"I. En los supuestos del artículo 298, inciso A), multa hasta por el equivalente a ocho millones de veces el salario mínimo;

"II. En los supuestos del artículo 298, inciso B), multa hasta por el equivalente a cuarenta y un millones de veces el salario mínimo;

"III. En los supuestos del artículo 298, inciso C), multa hasta por el equivalente a sesenta y seis millones de veces el salario mínimo, y

"IV. En los supuestos del artículo 298, incisos D) y E), multa hasta por el equivalente a ochenta y dos millones de veces el salario mínimo.

"Para calcular el importe de las multas referidas a razón de días de salario mínimo, se tendrá como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal del día en que se realice la conducta o se actualice el supuesto."

"Artículo 300. En caso de reincidencia, el instituto podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y haya causado estado, realice otra conducta prohibida por esta ley, independientemente de su mismo tipo o naturaleza.

"Para la imposición de las sanciones no se considerará la reincidencia en las infracciones cometidas a lo dispuesto en las fracciones I y II del inciso A), II, V y VI del inciso C) del artículo 298. Por lo que se refiere a las dos últimas fracciones referidas, sólo por lo que refiere a la entrega de información."

"Artículo 308. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y a las disposiciones que deriven de ella en materia de contenidos audiovisuales, se sancionarán por la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo siguiente:

"A) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.01% hasta el 0.75% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por presentar de manera extemporánea avisos, reportes, documentos o información.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario autorizado o programador y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación de la Secretaría de Gobernación, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, la Secretaría de Gobernación amonestará al infractor por única ocasión;

"B) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.76% hasta el 2.5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incumplir las disposiciones de esta ley en materia de tiempos de Estado, cadenas nacionales, boletines, y concursos, así como respecto de la reserva de canales de televisión y audio restringidos;

"II. Exceder del tiempo de duración en la transmisión de patrocinios tratándose de concesionarios de uso público, o

"III. No atender a la clasificación y sus categorías descriptivas conforme a lo que establece esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

"C) Con multa por el equivalente de 2.51% hasta el 5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incluir dentro de los patrocinios la comercialización o venta de algún producto o servicio, tratándose de concesionarios de uso público, o

"II. Recibir patrocinios en contravención a lo dispuesto en esta ley.

"En el caso de las fracciones I y III del inciso B) de este artículo no se considerará lo dispuesto en la fracción III del artículo 301 de la ley."

"Artículo 311. Corresponde al instituto sancionar conforme a lo siguiente:

"...

"c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:

"I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta ley, o

"II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario o del defensor de las audiencias, respectivamente, y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación del instituto, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, el instituto amonestará al infractor por única ocasión."

40. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 39. Corresponde a la secretaría, además de lo establecido en el artículo anterior: ...

"VII. Coordinarse con las demás dependencias y con el Instituto Federal de Telecomunicaciones para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta ley, en base a las atribuciones de cada dependencia y de dicho instituto; ..."

"Artículo 68. La evaluación de la conformidad será realizada por las dependencias competentes, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones o por

los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y por las unidades de verificación acreditados y, en su caso, aprobados en los términos del artículo 70.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La acreditación de los organismos, laboratorios y unidades a que se refiere el párrafo anterior será realizada por las entidades de acreditación, para lo cual el interesado deberá:

"I. Presentar solicitud por escrito a la entidad de acreditación correspondiente, acompañando, en su caso, sus estatutos y propuesta de actividades;

"II. Señalar las normas que pretende evaluar, indicando la materia, sector, rama, campo o actividad respectivos y describir los servicios que pretende prestar y los procedimientos a utilizar;

"III. Demostrar que cuenta con la adecuada capacidad técnica, material y humana, en relación con los servicios que pretende prestar, así como con los procedimientos de aseguramiento de calidad, que garantice el desempeño de sus funciones; y

"IV. Otros que se determinen en esta ley o su reglamento.

"Integrada la solicitud de acreditación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 70. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán aprobar a las personas acreditadas que se requieran para la evaluación de la conformidad, en lo que se refiere a normas oficiales mexicanas, para lo cual se sujetarán a lo siguiente:

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"I. Identificar las normas oficiales mexicanas para las que se requiere de la evaluación de la conformidad por personas aprobadas y, en su caso, darlo a conocer en el Diario Oficial de la Federación; y

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"II. Participar en los comités de evaluación para la acreditación, o reconocer sus resultados. No duplicar los requisitos solicitados para su acreditación, sin perjuicio de establecer adicionales, cuando se compruebe justificadamente a la secretaría la necesidad de los mismos a fin de salvaguardar tanto

el objetivo de la norma oficial mexicana, como los resultados de la evaluación de la conformidad con la misma y la verificación al solicitante de las condiciones para su aprobación."

(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 71. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán en cualquier tiempo realizar visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de esta ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas, por parte de las entidades de acreditación, las personas acreditadas o cualquier otra entidad u organismo que realice actividades relacionadas con las materias a que se refiere esta ley, así como a aquellas a las que presten sus servicios."

41. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal del Derecho de Autor es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 27. Los titulares de los derechos patrimoniales podrán autorizar o prohibir:

(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"I. La reproducción, publicación, edición o fijación material de una obra en copias o ejemplares, efectuada por cualquier medio ya sea impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.

"II. La comunicación pública de su obra a través de cualquiera de las siguientes maneras:

"a) La representación, recitación y ejecución pública en el caso de las obras literarias y artísticas;

"b) La exhibición pública por cualquier medio o procedimiento, en el caso de obras literarias y artísticas, y

"c) El acceso público por medio de la telecomunicación;

"III. La transmisión pública o radiodifusión de sus obras, en cualquier modalidad, incluyendo la transmisión o retransmisión de las obras por:

"a) Cable;

"b) Fibra óptica;

"c) Microondas;

"d) Vía satélite, o

(Reformado, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"e) Cualquier otro medio conocido o por conocerse.

"IV. La distribución de la obra, incluyendo la venta u otras formas de transmisión de la propiedad de los soportes materiales que la contengan, así como cualquier forma de transmisión de uso o explotación. Cuando la distribución se lleve a cabo mediante venta, este derecho de oposición se entenderá agotado efectuada la primera venta, salvo en el caso expresamente contemplado en el artículo 104 de esta ley;

"V. La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización;

"VI. La divulgación de obras derivadas, en cualquiera de sus modalidades, tales como la traducción, adaptación, paráfrasis, arreglos y transformaciones, y

"VII. Cualquier utilización pública de la obra salvo en los casos expresamente establecidos en esta ley.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

"Artículo 144. Los organismos de radiodifusión tendrán el derecho de autorizar o prohibir respecto de sus emisiones:

"I. La retransmisión;

"II. La transmisión diferida;

"III. La distribución simultánea o diferida, por cable o cualquier otro sistema;

"IV. La fijación sobre una base material;

"V. La reproducción de las fijaciones, y

"VI. La comunicación pública por cualquier medio y forma con fines directos de lucro.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

42. Los artículos transitorios noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, décimo segundo, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto del Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano disponen:

"Noveno. En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas, que reúnan los siguientes requisitos:

"a. Generen una reducción sectorial del índice de dominancia 'ID', siempre que el índice Hirschman-Herfindahl 'IHH' no se incremente en más de doscientos puntos;

"b. Tengan como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento;

"c. Que en dicha concentración no participe el agente económico preponderante en el sector en el que se lleve a cabo la concentración, y

"d. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda."

"Décimo. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa

para prestar servicios determinados, previo al inicio del trámite para obtener la autorización para prestar servicios adicionales, acreditarán ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y éste supervisará el cumplimiento efectivo de las obligaciones previstas en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como de la Ley Federal de Competencia Económica, sus títulos de concesión y disposiciones administrativas aplicables, conforme a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes deberán acreditar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones que se encuentran en cumplimiento efectivo de lo anterior y de las medidas expedidas por el propio Instituto Federal de Telecomunicaciones a que se refieren las fracciones III y IV del artículo octavo transitorio del decreto antes referido. Para tal efecto, el Instituto Federal de Telecomunicaciones establecerá la forma y términos para presentar la información y documentación respectiva;

"II. El agente económico preponderante deberá estar en cumplimiento efectivo de las medidas a las que se refiere la fracción I anterior cuando menos durante dieciocho meses en forma continua;

"III. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior y siempre que continúe en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I que antecede, el Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá y emitirá un dictamen en el que certifique que se dio cumplimiento efectivo de las obligaciones referidas, y

"IV. Una vez que el concesionario haya obtenido la certificación de cumplimiento, podrá solicitar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones la autorización del servicio adicional.

"Lo dispuesto en este artículo también será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única.

"No será aplicable lo dispuesto en el presente artículo después de transcurridos cinco años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, siempre que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones esté en cumplimiento del artículo Octavo Transitorio de este Decreto, de las medidas que se le hayan

impuesto conforme a lo previsto en las fracciones III y IV del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, y de aquellas que le haya impuesto el Instituto Federal de Telecomunicaciones en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

"Décimo primero. El trámite de la solicitud a que se refiere el artículo anterior se sujetará a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar servicios determinados, deberán cumplir con lo previsto en los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones en términos del artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013;

"II. Al presentar la solicitud, dichos agentes y concesionarios deberán acompañar el dictamen de cumplimiento a que se refiere la fracción III del artículo anterior, presentar la información que determine el Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto de los servicios que pretende prestar;

"III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá sobre la procedencia de la solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes a su presentación, con base en los lineamientos de carácter general que al efecto emita y determinará las contraprestaciones que procedan.

"Transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede sin que el instituto haya resuelto la solicitud correspondiente, la misma se entenderá en sentido negativo, y

"IV. En el trámite de la solicitud, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurarse que el otorgamiento de la autorización no genera efectos adversos a la competencia y libre concurrencia.

"Se entenderá que se generan efectos adversos a la competencia y libre concurrencia, entre otros factores que considere el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuando:

"a. Dicha autorización pueda tener como efecto incrementar la participación en el sector que corresponda del agente económico preponderante o del grupo de interés económico al cual pertenecen los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados, respecto de la participación determinada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la resolución mediante la cual se le declaró agente económico preponderante en el sector que corresponda.

"b. La autorización de servicios adicionales tenga como efecto conferir poder sustancial en el mercado relevante a alguno de los concesionarios o integrantes del agente económico preponderante o de los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados en el sector que corresponda.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única, y será independiente de las sanciones económicas que procedan conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

"Décimo segundo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá optar en cualquier momento por el esquema previsto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o ejercer el derecho que establece este artículo.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá presentar al Instituto Federal de Telecomunicaciones un plan basado en una situación real, concreta y respecto de personas determinadas, que incluya en lo aplicable, la separación estructural, la desincorporación total o parcial de activos, derechos, partes sociales o acciones o cualquier combinación de las opciones anteriores a efecto de reducir su participación nacional por debajo del cincuenta por ciento del sector de telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de conformidad con las variables y parámetros de medición utilizados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la declaratoria de preponderancia correspondiente, y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector de conformidad con la Ley Federal de Compe-

tencia Económica. En caso de que el agente económico preponderante ejerza esta opción, se estará a lo siguiente:

"I. Al presentar el plan a que se refiere el párrafo que antecede, el agente económico preponderante deberá manifestar por escrito que se adhiere a lo previsto en este artículo y que acepta sus términos y condiciones; asimismo deberá acompañar la información y documentación necesaria que permita al Instituto Federal de Telecomunicaciones conocer y analizar el plan que se propone;

"II. En caso que el Instituto Federal de Telecomunicaciones considere que la información presentada es insuficiente, dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes a la presentación del plan, prevendrá al agente económico preponderante para que presente la información faltante en un plazo de 20 días hábiles. En caso de que el agente económico preponderante no desahogue la prevención dentro del plazo señalado o que a juicio del instituto la documentación o información presentada no sea suficiente o idónea para analizar el plan que se propone, se le podrá hacer una segunda prevención en los términos señalados con antelación y en caso de que no cumpla esta última prevención se tendrá por no presentado el plan, sin perjuicio de que el agente económico pueda presentar una nueva propuesta de plan en términos del presente artículo;

"III. Atendida la prevención en los términos formulados, el Instituto Federal de Telecomunicaciones analizará, evaluará y, en su caso, aprobará el plan propuesto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes. En caso de que el instituto lo considere necesario podrá prorrogar dicho plazo hasta en dos ocasiones y hasta por noventa días naturales cada una.

"Para aprobar dicho plan el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar que el mismo reduce efectivamente la participación nacional del agente económico preponderante por debajo del cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo octavo transitorio del decreto antes referido, que genere condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y que no tenga por objeto o efecto afectar o reducir la cobertura social existente.

"El plan deberá tener como resultado que la participación en el sector que el agente preponderante disminuye, sea transferida a otro u otros agentes económicos distintos e independientes del agente económico preponde-

rante. Al aprobar el plan, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurar la separación efectiva e independencia de esos agentes y deberá establecer los términos y condiciones necesarios para que esa situación quede debidamente salvaguardada;

"IV. En el supuesto de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones apruebe el plan, el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones contará con un plazo de hasta diez días hábiles para manifestar que acepta el plan y consiente expresamente las tarifas que derivan de la aplicación de los incisos a) y b) del segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y las fracciones VI a VIII de este artículo.

"Aceptado el plan por el agente económico preponderante, no podrá ser modificado y deberá ejecutarse en sus términos, sin que dicho agente pueda volver a ejercer el beneficio que otorga este artículo y sin perjuicio de que pueda optar por lo dispuesto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

"V. El plan deberá ejecutarse durante los 365 días naturales posteriores a que haya sido aceptado en términos de la fracción IV. Los agentes económicos involucrados en el plan deberán informar con la periodicidad que establezca el Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre el proceso de ejecución del plan. En caso de que el agente económico preponderante acredite que la falta de cumplimiento del plan dentro del plazo referido se debe a causas que no le son imputables, podrá solicitar al Instituto Federal de Telecomunicaciones una prórroga, la cual se podrá otorgar por un plazo de hasta 120 días naturales, por única ocasión y siempre y cuando dichas causas se encuentren debidamente justificadas;

"VI. A partir de la fecha en que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones haya aceptado el plan y durante el plazo referido en la fracción anterior, se aplicarán provisionalmente entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, los acuerdos de compensación recíproca de tráfico referidos en el primer párrafo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y se suspenderán entre ellos las tarifas que deriven de la aplicación de los incisos a) y b) del párrafo segundo de dicho artículo;

"VII. El Instituto Federal de Telecomunicaciones certificará que el plan ha sido ejecutado efectivamente en el plazo señalado en la fracción V de este artículo. Para tal efecto, dentro de los 5 días hábiles siguientes al término del

plazo de ejecución o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá iniciar los estudios que demuestren que su ejecución generó condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

"Otorgada la certificación referida en el párrafo anterior, se aplicarán de manera general para todos los concesionarios los acuerdos de compensación de tráfico a que se refiere el párrafo primero del artículo 131 de la citada ley;

"VIII. En caso de que el plan no se ejecute en el plazo a que se refiere la fracción V o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, o el Instituto Federal de Telecomunicaciones niegue la certificación referida en la fracción anterior o determine que no se dio cumplimiento total a dicho plan en los términos aprobados, se dejarán sin efectos los acuerdos de compensación recíproca de tráfico y la suspensión de las tarifas a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, y su aplicación se retrotraerá a la fecha en que inició la suspensión, debiendo dicho agente restituir a los demás concesionarios las cantidades que correspondan a la aplicación de las citadas tarifas. En este supuesto, los concesionarios citados podrán compensar las cantidades a ser restituidas contra otras cantidades que le adeuden al agente económico preponderante;

"IX. El Instituto Federal de Telecomunicaciones autorizará al agente económico que propuso el plan y a los agentes económicos resultantes o que formen parte de dicho plan, la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o su tránsito al modelo de concesión única, a partir de que certifique que el plan se ha ejecutado efectivamente y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;

"X. Una vez que el Instituto Federal de Telecomunicaciones certifique que el plan aprobado ha sido ejecutado efectivamente, procederá a extinguir:

"a. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico como preponderante en el sector de las telecomunicaciones así como las medidas asimétricas que le haya impuesto en los términos de lo dispuesto en la fracción III y IV del artículo octavo del decreto antes referido, y

"b. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico con poder sustancial en algún mercado, así como las medidas específicas que le haya impuesto."

"Cuadragésimo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o el agente con poder sustancial en el mercado relevante que corresponda, estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en los artículos 138, fracción VIII, 208 y en las fracciones V y VI del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a partir de su entrada en vigor."

"Cuadragésimo primero. Las instituciones de educación superior de carácter público, que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, cuenten con medios de radiodifusión a que se refieren los artículos 67 fracción II y 76 fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no recibirán presupuesto adicional para ese objeto."

"Cuadragésimo quinto. La restricción para acceder a la compartición de infraestructura del agente económico preponderante en radiodifusión, prevista en la fracción VII del artículo 266 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no será aplicable al o los concesionarios que resulten de la licitación de las nuevas cadenas digitales de televisión abierta a que se refiere la fracción II del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones."

43. Los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la parte que interesa, versan sobre: a) Las obligaciones de los concesionarios de telecomunicaciones; b) los mecanismos de financiamiento, bandas de frecuencia asignadas c) presupuesto adicional para medios de difusión de las instituciones de educación superior de carácter público; d) las sanciones al defensor de audiencias por obligaciones que le son ajenas; y e) las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión.

44. En cuanto los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, disponen sobre las facultades de las Secretarías de Economía y de Comunicaciones y Transportes en materia de Telecomunicaciones.

45. Por su parte, los artículos 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor establecen los derechos patrimoniales de los titulares de las concesiones y los derechos de los organismos de radiodifusión.

46. Finalmente, los artículos transitorios impugnados refieren a la regulación de los agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como a las instituciones de educación superior de carácter público.

47. Ahora bien, tal y como se desprende de los planteamientos formulados por el Municipio actor, en el caso, no se advierte ninguna invasión a su ámbito competencial, puesto que, como ya se dijo, el objeto principal de tutela de la controversia constitucional es justamente el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, por ello es necesario que con los artículos impugnados exista una afectación a su esfera competencial.

48. En efecto, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional al Municipio actor, es insuficiente para que esta Suprema Corte de Justicia, realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, desvinculado del ámbito competencial de la parte actora, sino que es necesario que el Municipio actor acredite la afectación que dichas normas legales le ocasionen en su ámbito competencial.

49. Las normas impugnadas no afectan la esfera de competencia y atribuciones del Municipio actor, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que los temas que plantea consisten en la manera en que el legislador federal reguló a los concesionarios de uso social, respecto de las fuentes de ingresos que éstos puedan obtener, al prohibirles la venta de publicidad comercial; la permisión de la venta de publicidad sólo a los entes públicos federales, pero limitándolos solamente al uno por ciento de sus presupuestos respectivos; la discriminación que provoca dicha prohibición que tiene que ver con que los concesionarios de uso social no tienen fines de lucro, como son los medios sociales de radio y televisión; la segregación y marginación de los concesionarios de uso social que a juicio del actor contradice la homologación que pretende la Constitución Federal, esto es la igualdad de los diferentes modelos de radio y televisión, comercial, público y social; y finalmente, entre otras cosas, la manera en que se otorgan facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones para que reserve cierto porcentaje de la banda de frecuencias de radio FM comunitarias e indígenas y para que pueda otorgar concesiones para estaciones de radio AM comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Sin embargo, el Municipio actor no acredita de qué manera se invade su ámbi-

to competencial ni este Alto Tribunal advierte afectación alguna en términos del artículo 115 de la Constitución Federal.

50. En efecto, el Municipio no plantea un conflicto competencial con los poderes demandados, sino que estima que los artículos impugnados son violatorios de la Constitución Federal por diferentes causas, pero no porque se viole una atribución del propio Municipio.

51. En ese orden de ideas, la circunstancia de que el Municipio actor aduzca violaciones a la Norma Fundamental no implica que se afecte su ámbito competencial, y de ningún modo resulta factible que pueda impugnar normas que vulneren un ámbito de competencia diferente al suyo. En el caso, se reitera que el Municipio actor no plantea una violación a sus atribuciones constitucionales, sino que impugna las normas por la forma en que el Poder Legislativo reguló las diferentes figuras en las normas impugnadas, al considerar, entre otras cosas que: son discriminatorias, violan la libre concurrencia, no se homologaron las autorizaciones para prestar los servicios de radio y televisión, afectan a los concesionarios de uso social que no tiene fines de lucro, etcétera; sin embargo, ninguna de estas argumentaciones está encaminada a acreditar una afectación al ámbito de competencia municipal.

52. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que el Municipio actor no plantea un problema competencial respecto de una atribución propia, sino que pretende demostrar defectos que a su juicio contienen los citados artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, en relación con normas constitucionales, lo que de ningún modo acredita un interés legítimo para la promoción de la presente controversia constitucional.

53. Así, si el Municipio actor no acreditó una afectación a su ámbito competencial, tampoco existe la posibilidad para que esta Suprema Corte conozca en abstracto de temas no relacionados con sus propias atribuciones constitucionales. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis número P/J. 83/2011 (9a.),²² de rubro y texto:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS

²² Décima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 429.

Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.—La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

54. En este sentido, lo procedente es sobreseer respecto de los artículos 3o., fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI; XVII, XVIII,

XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89, fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266 fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con este último precepto, fracción I, inciso b), por falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar dichos preceptos legales, al no resentir una afectación en su ámbito competencial.²³

55. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE:

PRIMERO.—Es improcedente la presente controversia constitucional.

²³ Sirve de apoyo la tesis P. LXIX/2004, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.—Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo."

Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, tesis P. LXIX/2004, página 1121.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a las controversias constitucionales 90/2014, 92/2014, 96/2014 y 99/2014.

En las sesiones del Tribunal Pleno de catorce y quince de marzo de dos mil quince, analizamos las controversias constitucionales 90/2014, 92/2014, 96/2014 y 99/2014 promovidas por los Municipios de Juchitán de Zaragoza, Estado de Oaxaca; Bejucal de Ocampo, Estado de Chiapas; Cuauhtémoc, Estado de Colima y Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Estado de Oaxaca, respectivamente.

En todas las controversias se impugnaron los artículos 3o., fracción XLVI; 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI; 15, fracciones XX, XXII, LX, LXII; 89, fracciones III y VII; 90, párrafos cuatro, cinco y seis; 100; 119; 120; 131; 144, párrafo tres, 177, fracción VII; 190, fracciones I, II y VIII; 194; 206; 208; 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X; 219, fracciones III y V; 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III; 297, 262, último párrafo; 263, 265, 266, fracciones XVI y XXII; 267, párrafos primero y antepenúltimo; 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres; 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos; 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII; 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; artículos transitorios noveno; décimo, párrafo tres; décimo primero, inciso a); duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X; cuadragésimo; cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto del Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce.

Las cuatro controversias constitucionales son similares, toda vez que en ellas se impugnaron las mismas disposiciones y se esgrimieron los mismos conceptos de invalidez, de ahí que se resolvieran todas en el mismo sentido. En tal virtud, formularé un solo voto particular para todas las sentencias dictadas en los cuatro asuntos referidos.

En las sentencias se sobresee respecto de todas las disposiciones impugnadas por falta de interés legítimo de los Municipios actores¹ toda vez que no generan una afectación en su ámbito competencial, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y

¹ Salvo por el artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, respecto del cual se sobreseyó con fundamento en los artículos 19, fracción IV y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber sido materia de las ejecutorias dictadas en las diversas controversias constitucionales 89/2014, 93/2014, 95/2014 y 98/2014.

² **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...

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

"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; ..."

con el artículo 105, fracción I, inciso b), de la Constitución General.³ De acuerdo con la mayoría de los Ministros, los Municipios actores no tienen interés legítimo, ya que no se advierte la invasión del ámbito de sus competencias y atribuciones previstas en el artículo 115 constitucional, citan como apoyo tesis de jurisprudencia P/J. 83/2011.⁴

No comparto el sentido de las sentencias que sobreseen por falta de interés legítimo, pues como he sostenido en diversos precedentes, el interés legítimo para efectos de la procedencia de las controversias constitucionales, no se agota con la existencia de una afectación a la esfera competencial de los Municipios, ya que de ser así se estaría confundiendo tal interés legítimo con el interés jurídico, reduciendo en gran

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**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: ...

"b) La Federación y un municipio; ..."

⁴ Esta tesis derivó de la controversia constitucional 59/2006, resuelta por el Tribunal Pleno el 15 de octubre de 2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 429, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.—La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

medida el objeto de la controversia constitucional. En efecto, el interés legítimo en controversias constitucionales, comprende un ámbito de protección más amplio que el del interés jurídico, es decir, no se colma exclusivamente con la invasión competencial de los órganos legitimados, sino también con la posible afectación de cualquier ámbito perteneciente a su esfera protegida directamente por la Constitución General.

Este criterio fue sostenido por la Primera Sala de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 91/2012, el cuatro de diciembre de dos mil trece, en la que se dijo que para que se acredite el interés legítimo de los órganos legitimados para promover este medio de control, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio. Asimismo, se aclaró que ese principio de agravio, puede derivar no sólo de la invasión de competencias, sino de cualquier afectación que incida en la esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.⁵

En el caso concreto, es necesario analizar si el artículo 2o., apartado B, de la Constitución General, regula algún ámbito de los Municipios que pueda generar un principio de afectación. El acápite del apartado B del artículo 2o. constitucional atribuye a los Municipios, entre otros órganos, la promoción de la igualdad de oportunidades de los indígenas y de la eliminación de cualquier práctica discriminatoria, para lo cual prevé la facultad de ejercicio obligatorio de establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Asimismo, la fracción VI,⁶ del

⁵ Del asunto referido surgió la tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, de rubro y texto: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.—De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales."

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 2o. ...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condicio-

apartado B, del artículo 2o. de la Constitución establece la obligación de los Municipios, entre otros, de extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación, así como establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas, puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

Así, el artículo 2o., apartado B, de la Constitución General, atribuye a los Municipios una facultad de ejercicio obligatorio para establecer instituciones y determinar políticas públicas en favor de los indígenas, así como la obligación de extender la red de comunicaciones y establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas, puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación. De esta manera, estimo que los Municipios tienen interés legítimo para impugnar disposiciones que puedan afectar el ejercicio de esa facultad y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que los Municipios actores, invocaron en sus demandas la violación al artículo 2o., apartado B, de la Constitución General. De ahí que en el caso concreto sí había un principio de afectación a la esfera constitucionalmente regulada de los Municipios, independientemente de que sus conceptos de invalidez resultaran o no fundados.

No es obstáculo a la conclusión anterior, lo dispuesto en la tesis jurisprudencia, P/J. 83/2011 que se cita en la sentencia, pues lo que se quiso evitar en el precedente controversia constitucional 59/2006, del que derivó esa tesis, es que los argumentos de los Municipios "sean tendentes exclusivamente en defensa de los gobernados que habitan su territorio, sin importar si afectan o no su esfera de competencia, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detentan."⁷ Ahora bien, eso no implica que los Municipios no puedan hacer valer la violación de sus facultades, previstas en el artículo 2o., apartado B, de la Constitución. De hecho en el considerando noveno de la controversia constitucional 59/2006,⁸ se estudió la violación al citado artículo 2o., apartado B, fracción VI, de la Constitución, declarando infundada la violación.

Consecuentemente, estimo que quedó acreditado el interés legítimo de los Municipios actores, toda vez que el artículo 2o., apartado B, de la Constitución General, les atribuye facultades para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, particularmente, en materia de redes y vías de comunicación y telecomunicaciones. Así, las controversias constitucionales debieron declararse procedentes a fin de que se hiciera el estudio de los conceptos de invalidez.

Nota: Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 90/2014, 92/2014, 96/2014 y 99/2014, que contienen el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparecen publicadas en las páginas 101, 162, 218 y 274 de esta *Gaceta*.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

nes para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. ..."

⁷ Controversia constitucional 59/2006, foja 93.

⁸ *Ibid.*, foja 117 ss.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES, QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN DIVERSO JUICIO DE LA MISMA NATURALEZA, SIEMPRE QUE EXISTA IDENTIDAD DE PARTES, NORMAS GENERALES O ACTOS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, Y LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 92/2014. MUNICIPIO DE BEJUCAL DE OCAMPO, ESTADO DE CHIAPAS. 15 DE MARZO DE 2016. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **quince de marzo de dos mil dieciséis**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 92/2014, promovida por el Municipio de Bejucal de Ocampo, Estado de Chiapas, por conducto de Ildio León Morales y Onésimo Santizo García, quienes se ostentaron como presidente y síndico municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de la Ley Federal del Derecho de Autor, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce.¹

I. ANTECEDENTES

1. En los antecedentes narrados en la demanda se indica lo siguiente:

- El veinticuatro de marzo de dos mil catorce, el Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República del Congreso de la Unión de la LXII Le-

¹ Por oficio recibido el 9 de septiembre de 2014 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

gislatura, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

- Con esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó de inmediato la referida iniciativa a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

- Las comisiones asignadas se instalaron en sesión permanente el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, y establecieron un método y ruta crítica para el estudio y dictamen de la iniciativa de leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión presentada por el Ejecutivo Federal, y al efecto organizaron foros que se realizaron en la sede del Senado de la República los días dos, tres y cuatro de abril de dos mil catorce.

- El veintiuno de abril de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República recibieron un anteproyecto de dictamen por parte de la Comisión de Comunicaciones, el cual se hizo del conocimiento de los senadores.

- El veintidós de abril de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados emitió el oficio LXII-II/PMD-ST7053/14, a efecto de que las Comisiones de Comunicaciones y de Radio y Televisión se declarasen en reunión permanente con el objeto de recibir y estar en posibilidades de dictaminar la minuta que, en su caso, se recibiera del Senado de la República, y que corresponda al proyecto del decreto respectivo.

- En sesión de dos de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicación y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República aprobaron el correspondiente dictamen, el cual se turnó al Pleno de la Cámara de Senadores.

- El cuatro de julio de dos mil catorce, el Pleno de la Cámara de Senadores discutió y aprobó el dictamen con proyecto de decreto, turnándose para sus efectos constitucionales a la Cámara de Diputados.

- La Mesa Directiva del Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura, mediante oficio D.G.PL62-II-8-3567, de fecha cinco de julio de dos mil catorce, turnó la referida minuta a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión para efectos de su

estudio, análisis y dictamen correspondiente y a las Comisiones Especiales de Agenda Digital y Tecnologías de la Información y de Tecnologías de la Información y Comunicación, para opinión.

- El siete de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen, el cual se turnó al Pleno para su discusión y aprobación.

2. **Conceptos de invalidez.** Dado el sentido de la presente resolución, se hace innecesaria la transcripción de los conceptos de invalidez.

3. **Artículos constitucionales señalados como violados.** De los planteamientos anteriores se advierte que los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados, son: el 1o., párrafos primero, segundo y quinto, 2o., inciso B), 3o., fracciones V y VII, 6o., párrafos primero, segundo y tercero, fracciones I, III y VI, del apartado B, 7o., 14, segundo párrafo, 16, párrafos primero, segundo, decimosegundo y decimotercero, 28, párrafo sexto, 70, 71, 72, 128 y 133, así como cuarto y octavo transitorios del decreto por el que se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

4. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó por conexidad a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora, en virtud de que también se le turnaron las diversas controversias constitucionales 90/2014, 96/2014 y 99/2014, en las cuales se impugnaban las mismas normas generales.²

5. La Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al síndico del Municipio actor, mas no al presidente municipal, toda vez que la representación recae sólo en el síndico; y como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Cámaras de Diputados y Senadores) Federales, a quienes emplazó para que formularan sus contestaciones; y dio vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

² Por acuerdo de 11 de septiembre de 2014. Foja 105 del expediente.

³ Por acuerdo de 6 de octubre de 2014. Fojas 115 y 116 del expediente.

6. Contestaciones a la demanda.

I. El Poder Ejecutivo Federal, en su contestación, señaló, en síntesis, lo siguiente:

a) Falta de interés legítimo del Municipio para controvertir las normas impugnadas, toda vez que no se actualiza una afectación en agravio de su esfera competencial. En el caso, el Municipio actor pretende alegar: 1) violaciones a derechos fundamentales, a saber: los derechos a la privacidad, intimidad o vida privada; debido proceso, inviolabilidad de las comunicaciones privadas y protección de datos personales, derechos colectivos en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, y derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico; 2) invasión de facultades que corresponden al Instituto Federal de Telecomunicaciones; y, 3) la vulneración a mandatos constitucionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

b) Se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena respecto de los artículos 89, fracciones III y VII, y 90, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que fueron impugnados en la controversia constitucional 93/2014 (sic).

En el caso, se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, de conformidad con los artículos 19, fracción III, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que en las controversias constitucionales 93/2014 y 92/2014, se actualiza la causal de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena entre las partes, las normas generales impugnadas las autoridades responsables y los conceptos de invalidez.

Se acepta como cierto el acto referente a que el presidente de la República presentó ante el Senado de la República, el veinticuatro de marzo de dos mil catorce, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y se derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Previo a contestar los conceptos de invalidez hechos valer por la actora, el Ejecutivo Federal expone ciertas consideraciones acerca del espectro radioeléctrico como propiedad de la nación, la rectoría del Estado en la materia de telecomunicaciones y radiodifusión y sobre las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Manifestó diversos argumentos para desestimar los conceptos de invalidez planteados.

II. Contestación de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su contestación a la demanda, manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Es cierto que, el catorce de julio de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Este decreto se expidió en relación con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, cuyo objeto fue establecer un marco legal que propiciara la transformación de las telecomunicaciones y la radiodifusión a sectores más competitivos.

b) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso b), del artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que se debe sobreseer en la controversia constitucional, toda vez que el Municipio actor carece de interés legítimo, ya que es necesario que con la norma general o acto impugnados exista cuando menos un principio de agravio, por lo que no se da el supuesto de procedencia requerido. Ello, en virtud de que el Municipio actor no expone, de manera concreta, alguna afectación a su esfera de competencia o atribuciones, ni un principio de agravio en relación con los preceptos impugnados.

c) En el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley de la materia, en relación con la fracción I, inciso b), del propio precepto constitucional, en virtud de que el Municipio actor ya ha ejercitado su derecho de acción respecto del decreto impugnado en la controversia constitucional número 93/2014, admitida mediante acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil catorce.

d) Son infundados los conceptos de invalidez planteados.

III. Contestación del Senado de la República. El Senado de la República dio contestación a la demanda, en la cual, esencialmente, manifestó:

a) La parte actora carece de interés legítimo para promover la controversia, en virtud de que las disposiciones impugnadas no guardan relación con la esfera de atribuciones que la Constitución le confiere a los Municipios. La controversia constitucional tutela las atribuciones que confiere la Consti-

tución a las entidades, poderes u órganos señalados en su artículo 105. Del artículo 115 constitucional, no se desprende la atribución para los Municipios de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas.

b) Luego de señalar lo que consideró pertinente respecto del marco jurídico que regula las telecomunicaciones, la finalidad de las reformas en esta materia y la protección a la libertad de expresión, señaló diversas razones para sostener la validez de los artículos impugnados.

7. Opinión del procurador General de la República: Este funcionario no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

8. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁴

III. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se plantea la invalidez de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor.

IV. OPORTUNIDAD

10. Del escrito integral de demanda se advierte que el Municipio actor impugnó diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor, por lo que se trata de normas generales.

11. En esas circunstancias, la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia⁵ indica que, tratándose de normas generales, la deman-

⁴ La audiencia se celebró el doce de enero de dos mil quince.

⁵ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

da deberá promoverse a partir del día siguiente de 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.

12. En el caso, el decreto de reformas que contiene los artículos impugnados se publicó el catorce de julio de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, por lo que debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional, transcurrió del martes quince de julio al diez de septiembre de dos mil catorce.⁶

13. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el nueve de septiembre de dos mil catorce, debe concluirse que fue promovida oportunamente.⁷

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

14. El actor es el Municipio de Bejucal de Ocampo del Estado de Chiapas, y en su representación promueve la demanda Onésimo Santizo García,⁸ quien se ostenta como síndico municipal.⁹

15. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁶ Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto, y seis y siete de septiembre de dos mil catorce, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil catorce, por corresponder al primer periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja ciento cuatro del expediente principal.

⁸ Conviene recordar que por auto de 6 de octubre de 2014, la Ministra instructora no tuvo como representante del Municipio al presidente municipal, quien también firmó la demanda de controversia constitucional, sino únicamente al síndico municipal, en quien recae la representación de dicho ente de gobierno.

⁹ Página 114 del expediente principal.

16. En este sentido, el artículo 44, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas dispone que son atribuciones y obligaciones del síndico representar al Ayuntamiento en las controversias o litigios en que este sea parte.¹⁰ Por tanto, Onésimo Santizo García, en su carácter de síndico municipal, tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional en representación del municipio actor.¹¹

17. Asimismo, el Municipio actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

18. En el auto admisorio de seis de octubre de dos mil catorce, la Ministra instructora tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, y los requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.¹²

19. **El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.** Por el Poder Ejecutivo Federal compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostentó como consejero jurídico de dicho Poder, carácter que acredita con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ por tanto, debe reconocerse legitimación pasiva al Ejecutivo Federal, toda vez que el consejero jurídico cuenta con facultades para comparecer en representación del Ejecutivo aludido.

20. Esta conclusión tiene sustento en el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, por el que se da a conocer el **"Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan."**¹⁴

¹⁰ "Artículo 44. Son atribuciones y obligaciones del síndico:

"...

"III. Representar al Ayuntamiento en las controversias o litigios en que este fuere parte."

¹¹ Máxime que no se cuestionó la legitimidad de quienes promovieron la demanda en representación del Municipio.

¹² Este auto admisorio obra a fojas 115 y 116 del expediente principal. Recordemos que se tuvo al Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y de Senadores.

¹³ Página 125 del expediente principal.

¹⁴ "Acuerdo

21. De lo anterior se obtiene que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal podrá representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos en los que el titular del Ejecutivo Federal sea parte. Razón por la que se actualiza la representación por parte del referido consejero.

22. **La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por la Cámara de Diputados compareció Silvano Aureoles Conejo, ostentándose como presidente de la mesa directiva de dicho órgano legislativo federal, carácter que acreditó con la copia certificada del Diario de Debates del veintiocho de agosto de dos mil catorce, de la que se advierte que se eligió la mesa directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura, que funcionará durante el tercer año de ejercicio, en la cual, se designó a Silvano Aureoles Conejo, como presidente.¹⁵

23. Ahora, de conformidad con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁶ el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados tiene la representación de dicho órgano legislativo, por tanto, Silvano Aureoles Conejo cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Diputados.

24. **La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Por el Senado de la República compareció José Rosas Aispuro Torres, con el carácter de vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado, lo que acreditó con la copia

"Único. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁵ Foja 305 del expediente principal.

¹⁶ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

certificada del acta de la Junta Previa de la Cámara de Senadores de treinta y uno de agosto de dos mil catorce, en la cual, se advierte la elección de la mesa directiva aludida para el tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura, de la que se desprende que se nombró a José Rosas Aispuro Torres, como vicepresidente.¹⁷

25. Así, los artículos 67, numeral 1, y 69, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸ establecen que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es el representante jurídico de ésta, y que los vicepresidentes asisten al citado presidente en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales, por tanto, José Rosas Aispuro Torres cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Senadores.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. En el caso se hacen valer dos causas de improcedencia, la promoción de la controversia constitucional contra normas generales que son materia de una diversa controversia pendiente de resolver (litispendencia), y la falta de interés legítimo del Municipio actor.

27. **a)** El Poder Ejecutivo Federal señala que en el caso se actualiza la causa de improcedencia por "*litispendencia*", toda vez que el propio Municipio actor promovió la diversa controversia constitucional 93/2014, en la que impugnó las mismas normas que en la presente controversia 92/2014, por lo que existe identidad de partes, normas generales impugnadas, autoridades responsables y conceptos de invalidez, por lo que debe decretarse el sobreseimiento respecto de las normas generales impugnadas en ambas controversias, las cuales se encuentran pendientes de resolución.

28. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse esta causal de improcedencia, toda vez que a la fecha en que resuelve la pre-

¹⁷ Páginas 358 a 360 del expediente principal.

¹⁸ "Artículo 67.

"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

"Artículo 69.

"1. Los vicepresidentes asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales."

sente controversia constitucional, ya no se encuentra pendiente de resolución la controversia constitucional 93/2014, promovida por el propio Municipio actor, pues este Tribunal Pleno, en sesión de catorce de marzo de dos mil dieciséis, resolvió dicho juicio constitucional; y, por tanto, se considera que se actualiza otra diversa, que a continuación se expone:

29. **b)** En relación con el artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ que prevé la improcedencia de la controversia constitucional contra normas generales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia constitucional, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos, y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

30. Lo anterior se aprecia de tal manera, en virtud de que, al resolver este Tribunal Pleno, en sesión de catorce de marzo de dos mil dieciséis, la controversia constitucional número 93/2014, promovida por el propio Municipio actor, por mayoría de ocho votos declaró la validez del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

31. En este sentido, lo procedente es sobreseer respecto del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de conformidad con los artículos 19, fracción IV, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32. **c) Falta de interés legítimo del Municipio actor.** El Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, hacen valer de manera coincidente la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar los artículos 3, fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89,

¹⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266, fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, párrafo dos, 288, 297, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres, y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, en virtud de que no resiente una afectación en su ámbito competencial.

33. Este Tribunal Pleno considera fundado este planteamiento, tal como a continuación se expondrá:

34. La controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental, cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, para ello, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.²⁰

35. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal, en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de la parte actora.

36. Por tanto, el ente legitimado que promueva la controversia en contra de una norma o acto y no logre acreditar que afecta su esfera de facultades

²⁰ En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2012 y 51/2012, fallados los dos primeros el 15 de junio de 2011, y los dos restantes el 8 de junio y el 7 de septiembre del mismo año, respectivamente, cuyo criterio confirmó el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver en sesión de 16 de agosto de 2011, el recurso de reclamación 36/2011-CA.

o atribuciones, sino que lo hace por el mero interés de preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se dan las condiciones para que se resuelvan los temas propuestos, ya que, al no demostrarse una afectación, es evidente su falta de interés legítimo para reclamar los artículos impugnados.

37. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor, pues de no ser así, se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional, permitiéndose la revisión en abstracto, de un acto que de ningún modo se relacione con quien la impugna, convirtiendo a este Tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades, independientemente de la finalidad y estructura de la controversia constitucional, esto es, del principio de división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

38. Ahora, los argumentos de invalidez que hace valer el Municipio actor parten, principalmente, de las siguientes violaciones:

a) El artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es violatorio del derecho humano a la privacidad, intimidad o vida privada, debido proceso; inviolabilidad de las comunicaciones privada y protección de datos personales.

b) El artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión infringe los derechos colectivos en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de las organizaciones civiles sin fines de lucro, que están constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad; de las comunidades indígenas y de las instituciones de educación superior de carácter privado; y derecho humano a la no discriminación.

c) El artículo cuadragésimo primero transitorio del decreto impugnado viola los derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico.

d) Los artículos 3, 15, 119, 120, 131, 144, 177, 206, 208, 262, 263, 265, 266, 267, 269, 270 al 275, 277, 284 y noveno transitorio son violatorios de la facultad del Instituto Federal de Telecomunicaciones para declarar agentes preponderantes por servicios.

e) Los artículos 9, 15, 100, 194, 217, 219, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297 y 308 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como 39, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vulneran la autonomía del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

f) Los artículos 27 y 144 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contravienen los artículos 6o. y 28 de la Constitución Federal, así como el artículo octavo transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado el 11 de junio de 2013, porque se transgrede el mandato concreto de retransmisión gratuita de señales, en perjuicio del derecho a la información y el acceso a la radiodifusión en condiciones de competencia efectiva.

g) El decreto combatido contraviene los artículos 6o., apartado B, fracción I, constitucional, octavo transitorio, fracción I, del decreto constitucional publicado el 11 de junio de 2013, por transgredir el mandato de políticas de inclusión digital.

h) El artículo noveno transitorio del decreto en cuestión, es contrario al diverso 28 de la Ley Fundamental, en cuanto transgrede las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica.

i) Los artículos 285, 286, 287 y 288 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión transgrede el artículo 28 de la Carta Magna, referente a la propiedad cruzada.

j) El artículo 297 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es contrario al artículo 28 de la Ley Fundamental, referente a la ejecución de sanciones impuestas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

39. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

" ...

"XLVI. Preponderancia: Calidad determinada por el instituto de un agente económico en los términos del artículo 262 de esta ley; ..."

"Artículo 9. Corresponde a la secretaría:

"I. Emitir opinión técnica no vinculante al instituto, en un plazo no mayor a treinta días naturales sobre el otorgamiento, la prórroga, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

"II. Adoptar, en su caso, las acciones y medidas necesarias que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cuando el instituto le dé aviso de la existencia de causas de terminación por revocación o rescate de concesiones, disolución o quiebra de las sociedades concesionarias;

"III. Planear, fijar, instrumentar y conducir las políticas y programas de cobertura universal y cobertura social de conformidad con lo establecido en esta ley;

"IV. Elaborar las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal;

"...

"IX. Llevar a cabo los procedimientos de coordinación de los recursos orbitales ante los organismos internacionales competentes, con las entidades de otros países y con los concesionarios nacionales u operadores extranjeros;

"...

"XII. Procurar la continuidad de los servicios satelitales que proporciona el Estado, bajo políticas de largo plazo;

"XIII. Declarar y ejecutar la requisita de las vías generales de comunicación a que se refiere esta ley;

"XIV. Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores la posición del país y participar, con apoyo del instituto, en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

"...

"XVI. Adquirir, establecer y operar, en su caso, por sí, a través o con participación de terceros, infraestructura, redes de telecomunicaciones y sis-

temas satelitales para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

"XVII. Promover la generación de inversión en infraestructura y servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y satelital en el país;

"XVIII. Enviar al instituto su opinión, no vinculante, sobre el programa anual de trabajo y el informe trimestral previstos en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución;

"XIX. Elaborar, integrar y ejecutar de forma periódica los programas sectoriales, institucionales y especiales, a los que se refiere el artículo décimo séptimo transitorio del decreto;

"XX. Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales conducentes, el programa a que se refiere la fracción V del artículo décimo séptimo transitorio del decreto;

"XXI. Atender las disposiciones que en materia de estrategia digital emita el Ejecutivo Federal; ..."

"Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al instituto:

" ...

"XX. Determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, así como agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones; e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados materia de esta ley;

" ...

"XXII. Establecer las medidas e imponer las obligaciones específicas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o del agente que a nivel nacional tenga poder sustancial en el mercado relevante de servicios de acceso al usuario final, de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dichos agentes, entre otros elementos;

"...

"LX. Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en esta ley que regulan la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes;

"...

"LXII. Informar a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Gobernación, los resultados de las supervisiones realizadas en términos de la fracción LX de este artículo, para que éstas ejerzan sus facultades de sanción, y ..."

"Artículo 89. Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:

"...

"III. Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo; ..."

"Artículo 90. Para el otorgamiento de las concesiones de radiodifusión para uso público y social, el instituto deberá tomar en consideración:

"...

"Cumplidos los requisitos establecidos en la ley y aquellos establecidos por el instituto, se otorgará al solicitante la concesión de espectro radioeléctrico de uso social destinado para comunidades y pueblos indígenas, conforme a la disponibilidad del programa anual correspondiente.

"El instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda.

"El instituto podrá otorgar concesiones para estaciones de radio AM, comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléct-

trico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Lo anterior, sin perjuicio de que el instituto pueda otorgar concesiones de uso público, comercial o social, que no sean comunitarias o indígenas, en el resto del segmento de AM. ..."

"Artículo 100. Para fijar el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento, la prórroga de la vigencia o los cambios en los servicios de las concesiones, así como por la autorización de los servicios vinculados a éstas tratándose de concesiones sobre el espectro radioeléctrico, el instituto deberá considerar los siguientes elementos:

"I. Banda de frecuencia del espectro radioeléctrico de que se trate;

"II. Cantidad de espectro;

"III. Cobertura de la banda de frecuencia;

"IV. Vigencia de la concesión;

"V. Referencias del valor de mercado de la banda de frecuencia, tanto nacionales como internacionales, y

"VI. El cumplimiento de los objetivos señalados en los artículos 6o. y 28 de la Constitución; así como de los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos.

"En la solicitud de opinión que formule el instituto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá incluir, en lo aplicable, la información a que se refieren las fracciones I a VI de este artículo, así como el proyecto de contraprestación derivado del análisis de dicha información."

"Artículo 119. Los concesionarios que tengan redes públicas de telecomunicaciones que presten servicios móviles, celebrarán libremente acuerdos relativos al servicio de usuario visitante en los que establezcan los términos y condiciones bajo los cuales se efectuará la conexión entre sus plataformas para originar o recibir comunicaciones de voz y datos. La celebración de dichos acuerdos será obligatoria para el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o a los agentes económicos con poder sustancial, a quienes se les podrá imponer la obligación de suscribir el acuerdo respectivo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de la solicitud por parte del concesionario interesado.

"El agente económico preponderante o con poder sustancial, estará obligado a prestar el servicio de usuario visitante de manera temporal y exclusivamente en aquellas zonas en las que el concesionario interesado no cuente con infraestructura o no preste el servicio móvil.

"En caso de desacuerdo, el instituto resolverá los términos no convenidos que se susciten respecto del servicio de usuario visitante, buscando, en todo momento, el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Por lo que respecta al plazo, el instituto establecerá el tiempo durante el cual estarán sujetos a la obligación de prestar el servicio de usuario visitante, a fin de que dentro de dicho plazo los concesionarios que no tengan infraestructura desplieguen la misma."

"Artículo 120. El instituto regulará los términos, condiciones y tarifas de los servicios de usuario visitante que deberá prestar el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o los agentes económicos con poder sustancial, a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. A tal efecto, el instituto determinará las tarifas con base en un modelo de costos que propicie competencia efectiva y considere las mejores prácticas internacionales y la participación de los concesionarios en el mercado. Dichas tarifas en ningún caso podrán ser superiores a la menor tarifa que dicho agente registre, ofrezca, aplique o cobre a cualquiera de sus clientes a fin de fomentar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. El agente económico preponderante o los agentes económicos con poder sustancial no podrán discriminar en la provisión de este servicio y la calidad del mismo deberá ser igual a la que reciban sus clientes.

"Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones fijas que celebren acuerdos de comercialización en términos de lo dispuesto en el artículo 270 de esta ley con un concesionario móvil distinto al que se refiere el párrafo anterior, podrán solicitar directamente en los términos previstos en el citado párrafo, el servicio de usuario visitante con el objeto de complementar los servicios a comercializar. El instituto establecerá los mecanismos para la operación eficiente de dichos servicios."

"Artículo 131. Cuando el instituto considere que existen condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, determinará los criterios conforme a los cuales los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, fijas y móviles, celebrarán de manera obligatoria acuerdos de compensación recíproca de tráfico, sin cargo alguno por terminación, incluyendo llamadas y mensajes cortos.

"Durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente:

"a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y

"b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

"El instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

"Las tarifas que determine el instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestión de red, el volumen de tráfico u otras que determine el instituto.

"Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

"El instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el instituto resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo."

"Artículo 144. Las redes compartidas mayoristas operarán bajo principios de compartición de toda su infraestructura y venta desagregada de todos

sus servicios y capacidades. A través de dichas redes se prestarán exclusivamente servicios a las comercializadoras y concesionarios bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos.

"Los concesionarios que deseen hacer disponible a otros concesionarios la capacidad adquirida de la red compartida, sólo podrán hacerlo si ofrecen las mismas condiciones en que adquirieron dicha capacidad de la red compartida, sin que se entienda que la contraprestación económica está incluida en dichas condiciones.

"Los concesionarios que operen redes compartidas mayoristas sólo podrán ofrecer acceso a capacidad, infraestructura o servicios al agente económico preponderante del sector de las telecomunicaciones o declarado con poder sustancial, previa autorización del instituto, el cual fijará los términos y condiciones correspondientes."

"Artículo 177. El instituto será el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán:

"...

"VII. Los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios; ..."

"Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

"I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

"Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por la legislación penal aplicable.

"El instituto, escuchando a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;

"II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;

"b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);

"c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;

"d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;

"e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;

"f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;

"g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y

"h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

"Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

"La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, los cuales deberán informarse al instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

"Sin perjuicio de lo establecido en esta ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares;

"...

"VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier modalidad reportadas por los clientes, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas; así como realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía cuando así lo instruya la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables; ..."

"Artículo 194. La Secretaría de Economía emitirá las normas oficiales mexicanas en coordinación con el instituto que establezcan las obligaciones específicas que deberán observar los concesionarios o autorizados, con el objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en esta ley."

"Artículo 206. El concesionario de telecomunicaciones que haya sido declarado como agente preponderante no podrá otorgar trato preferencial a los servicios que ofrecen, consistentes con los principios de competencia, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico."

"Artículo 208. La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial, en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el instituto, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes:

"I. No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;

"II. No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;

"III. Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;

"IV. Abstenerse de celebrar acuerdos de exclusividad en la compra y venta de equipos terminales, así como de cualquier conducta que tenga como objeto o efecto limitar el acceso de equipos terminales para el resto de competidores, y

"V. Abstenerse de celebrar contratos de exclusividad para puntos de venta y de distribución, incluyendo compra de tiempo aire, distintos a los del agente económico preponderante, que impidan u obstaculicen a otros concesionarios a acceder a dichos puntos de venta."

"Artículo 217. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"I. Ordenar y administrar la transmisión de los tiempos de Estado en los términos previstos en esta ley, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables;

"...

"VI. Supervisar y monitorear la transmisión de los tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables, los boletines y las cadenas nacionales, en los términos previstos por esta ley y sancionar el incumplimiento de los concesionarios;

"VII. Requerir a los concesionarios que presten el servicio de televisión y audio restringidos, la reserva gratuita de canales para la distribución de señales de televisión de conformidad con las disposiciones legales;

"VIII. Verificar que las transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación, que se emitan en términos de la presente ley, in-

cluidos aquellos relativos a la programación dirigida a la población infantil, de conformidad con los lineamientos que emita en términos de la presente ley;

"IX. Con base en los resultados de la supervisión que realice el instituto, imponer las sanciones establecidas en esta ley por el incumplimiento a los lineamientos que regulen la programación y publicidad pautaada destinada al público infantil;

"X. Establecer lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, a fin de asegurar los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, y ..."

"Artículo 219. Corresponde a la Secretaría de Salud:

"...

"III. Autorizar la publicidad de suplementos alimenticios, productos biotecnológicos, bebidas alcohólicas, medicamentos, remedios herbolarios, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas y demás que se determinen en la legislación aplicable. La Secretaría de Salud podrá emitir las disposiciones generales aplicables a la publicidad de los productos señalados en este artículo, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de contenidos correspondan a la Secretaría de Gobernación;

"...

"V. Con base en los resultados de la supervisión realizada por el instituto, imponer las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulen la programación y la publicidad pautaada dirigida a la población infantil en materia de salud, y ..."

"Artículo 232. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringidos deberán retransmitir de manera gratuita las señales radio-difundidas por instituciones públicas federales. Cuando el concesionario no cuente con capacidad para la retransmisión de todas las señales, incluidas las multiprogramadas, la Secretaría de Gobernación, tratándose de señales del Ejecutivo Federal o la institución pública titular de la señal, indicarán al concesionario cuál de los canales de programación deberán retransmitir. En caso de que exista desacuerdo, resolverá el instituto."

"Artículo 233. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringido deberán reservar gratuitamente canales para la distribución de las señales de televisión de instituciones públicas federales, que indique el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, conforme a lo siguiente:

"I. Un canal, cuando el servicio consista de 31 a 37 canales;

"II. Dos canales, cuando el servicio consista de 38 a 45 canales, y

"III. Tres canales, cuando el servicio consista de 46 a 64 canales. Por arriba de este último número, se incrementará un canal por cada 32 canales de transmisión."

"Artículo 234. Cuando el servicio consista hasta de 30 canales, la secretaría podrá requerir que, en un canal específico, se destinen hasta 6 horas diarias para la transmisión de la programación que indique la Secretaría de Gobernación."

"Artículo 235. La Secretaría de Gobernación requerirá directamente a los concesionarios los canales a que se refieren los dos artículos anteriores y podrá indicar al concesionario el número de canal que deberá asignarles."

"Artículo 236. El concesionario podrá utilizar los canales a que se refiere el artículo anterior, en tanto no le sean requeridos por la Secretaría de Gobernación.

"El concesionario cubrirá por su cuenta el costo de los equipos e instalaciones necesarios para la recepción y distribución de las señales que le sean indicadas. La calidad de transmisión de estas señales será, por lo menos, igual a las del resto del servicio."

"Artículo 237. Los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión o de televisión y audio restringidos, así como los programadores y operadores de señales, deberán mantener un equilibrio entre la publicidad y el conjunto de programación transmitida por día, para lo cual se seguirán las siguientes reglas:

"...

"III. Para los concesionarios de uso social indígenas y comunitarias de radiodifusión:

"a) En estaciones de televisión, el tiempo destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las entidades federativas no excederá del seis por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación, y

"b) En estaciones de radio, destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las entidades federativas no excederá del catorce por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación.

"La duración de la publicidad referida en esta fracción no incluye los promocionales propios de la estación, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, boletines, encadenamientos y otros a disposición del Poder Ejecutivo."

"Sección II

"Publicidad

"Artículo 262. El instituto deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

"...

"El instituto está facultado para declarar en cualquier momento agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión."

"Artículo 263. El instituto establecerá los criterios de medición de tráfico y capacidad de las redes públicas de telecomunicaciones de los concesionarios. En ningún caso se considerará como tráfico del agente económico preponderante, aquel que corresponda a otro concesionario que no pertenezca al grupo de interés económico del agente preponderante, por virtud de la desagregación de la red pública local de telecomunicaciones del agente económico preponderante."

"Artículo 265. Para la declaración de agente económico como preponderante y la imposición de las medidas necesarias para evitar que se afecten la competencia y la libre concurrencia y con ello a los usuarios finales, tanto en el sector de radiodifusión como de telecomunicaciones, el instituto aplicará el siguiente procedimiento:

"I. El instituto notificará al agente de que se trate el proyecto de declaratoria como presunto agente económico preponderante. A la notificación correspondiente se anejará una copia del proyecto de declaratoria y se indicará el lugar donde se encuentra el expediente que le sirve de respaldo, así como el domicilio de la autoridad ante la cual deberá comparecer;

"II. El presunto agente económico preponderante tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación mencionada en la fracción anterior, para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca los elementos de prueba que considere necesarios, los cuales deberán estar relacionados con el proyecto de declaratoria de preponderancia.

"En caso de no comparecer dentro del plazo antes señalado, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna del presunto agente económico con el proyecto de declaratoria y el expediente será turnado inmediatamente para el dictado de resolución definitiva;

"III. Una vez que comparezca el presunto agente económico preponderante, el instituto, a través de la autoridad que se determine en su estatuto, se pronunciará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y, en su caso, ordenará abrir un periodo para su preparación y desahogo por un plazo de hasta quince días hábiles.

"Se recibirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y la testimonial a cargo de autoridades, ni aquellas que sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

"Queda a cargo del presunto agente económico llevar a cabo todas las diligencias y actos necesarios para que sus pruebas sean debidamente desahogadas dentro del plazo antes mencionado, de lo contrario se tendrán por desiertas las mismas.

"De ser necesario, se celebrará una audiencia en la cual se desahogarán las pruebas que por su naturaleza así lo ameriten, misma que deberá llevarse a cabo dentro del plazo de quince días antes indicado.

"La oposición a los actos de trámite durante el procedimiento deberá alegarse por el presunto agente económico dentro del plazo de los tres días siguientes a aquel en que haya tenido verificativo la actuación que considere le afecta, para que sea tomada en consideración en la resolución definitiva.

"Concluida la tramitación del procedimiento, el presunto agente económico podrá formular alegatos en un plazo no mayor a cinco días hábiles. Transcurrido este último plazo, con o sin alegatos, se turnará el expediente a resolución;

"IV. En caso de que durante la instrucción el instituto considere que es necesario establecer las medidas específicas o asimétricas que se le impondrán al presunto agente económico, ordenará su tramitación en vía incidental y resolverá en la definitiva.

"En el incidente el presunto agente económico preponderante manifestará lo que a su derecho convenga respecto de las medidas que, en su caso, se hayan determinado, dentro de un plazo que no excederá de cinco días hábiles contado a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la apertura del incidente, pudiendo sólo ofrecer las pruebas que estén directamente relacionadas con las medidas que propone el instituto.

"En caso de no hacer manifestaciones dentro del plazo antes aludido, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna respecto de las medidas propuestas y el expediente incidental se tendrá por integrado para efectos del dictado de la resolución definitiva, y

"V. El instituto contará con un plazo de cuarenta días hábiles para dictar la resolución definitiva correspondiente, la cual deberá ser notificada dentro de un plazo no mayor a veinte días hábiles contado a partir del día siguiente a aquel en que sea emitida por la autoridad correspondiente y, posteriormente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del propio instituto.

"A este procedimiento le será aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que no se oponga a las disposiciones de esta ley."

"Artículo 266. En lo que respecta al sector de radiodifusión el instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

"...

"XVI. Abstenerse de participar de manera directa o indirecta en el capital social, administración o control del agente económico preponderante en telecomunicaciones;

"...

"XXII. Los concesionarios de televisión restringida podrán solicitar al agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión que se entreguen por otros medios, las señales a que se refiere la fracción I de este artículo, siempre y cuando tenga por objeto optimizar la retransmisión y paguen a dicho agente la contraprestación correspondiente a dicha entrega a precios de mercado; ..."

"Artículo 267. En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

"...

"Para efectos de este artículo, cuando se haga referencia a los servicios que se presta el agente económico preponderante a sí mismo o a su operación, se entenderá que incluye aquellos servicios que preste a subsidiarias, filiales, afiliadas o cualquier otra persona que forme parte del agente económico. ..."

"Artículo 269. El instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:

"I. Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el instituto.

"El acceso deberá otorgarse al menos, en los mismos términos y condiciones que se ofrece a sí mismo, sus filiales o subsidiarias u otras empresas del mismo grupo de interés económico.

"Para efectos de lo anterior se considerarán elementos de la red pública de telecomunicaciones local, las centrales de cualquier tipo y jerarquía, radio-bases, equipos, sistemas maestros, sistemas de prueba, el acceso a

funcionalidades de la red y los demás elementos de red que sean necesarios para que la prestación de los servicios se proporcione, al menos, en la misma forma y términos en que lo hace el agente económico preponderante;

"II. Ofrecer cualquier tipo de servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones local, al circuito físico que conecta el punto de conexión terminal de la red en el domicilio del usuario a la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; y al circuito físico que conecta el punto de terminación de dicha red en el domicilio del usuario a un punto técnicamente factible entre el domicilio del usuario final y la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; ya sea que se solicite servicio completamente desagregado, servicio compartido, compartido sin servicio telefónico básico, transferencia de datos, o cualquiera que la tecnología permita y que acuerde con el concesionario interesado, o lo determine el instituto;

"III. Someter a la aprobación del instituto, a más tardar el 30 de junio de cada año, las ofertas públicas de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y desagregación de la red pública de telecomunicaciones local.

"El instituto someterá la oferta o las ofertas respectivas a consulta pública durante un plazo de treinta días naturales. Terminada la consulta el instituto contará con cuarenta y cinco días hábiles para aprobar, y en su caso, modificar la oferta respectiva, plazo dentro del cual dará vista a dicho agente para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"La oferta de que se trate deberá entrar en vigor y publicarse a través de la página del instituto dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año.

"La oferta respectiva permanecerá vigente por el año siguiente y deberá ser actualizada en caso de que el agente económico preponderante ofrezca, aplique o facture a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones nuevas condiciones, coberturas o tecnologías;

"IV. Realizar a su costa la creación, desarrollo y la implantación de procesos, sistemas, instalaciones y demás medidas que resulten necesarias para permitir la provisión eficiente y en condiciones de competencia de los elementos y servicios de desagregación a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que determine el instituto. Entre otros ele-

mentos y servicios, se incluirán los relativos a reporte de fallas, ubicación dentro y fuera de la central de la red del agente económico preponderante, establecimiento de niveles de calidad del servicio, procesos de facturación, pruebas y homologación de equipos, estándares operativos y procesos de mantenimiento.

"Para la definición de las medidas a que se refiere el párrafo anterior y garantizar su debida ejecución, el instituto establecerá grupos de trabajo a los que deberán integrarse el agente económico preponderante y los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que señale el instituto. Adicionalmente, los grupos de trabajo atenderán tareas relativas a la definición de los procesos para el monitoreo de las medidas impuestas por el instituto, tecnología a ser utilizada, topología, niveles de calidad de servicios y creación de reportes de desempeño sobre factores operativos, económicos, administrativos, comerciales y técnicos asociados.

"El instituto emitirá las reglas de instalación y operación de los grupos de trabajo y resolverá de manera expedita las diferencias entre sus miembros. Para los asuntos previstos en las reglas mencionadas, el instituto podrá auxiliarse con la contratación de un tercero con probada experiencia;

"V. Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el instituto para que dicho acceso sea efectivo.

"Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;

"VI. Permitir el acceso de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a los recursos esenciales de su red, con base en el modelo de costos que determine el instituto, mismo que deberá promover la competencia efectiva y considerar las mejores prácticas internacionales, las asimetrías naturales de las redes y la participación en el sector de cada concesionario.

El agente económico preponderante no podrá imponer a los otros concesionarios de dichas redes públicas términos y condiciones menos favorables que los que se ofrece a sí mismo, a sus filiales y subsidiarias y a las empresas que formen parte del mismo grupo de interés económico;

"VII. El instituto podrá intervenir de oficio para garantizar que en el acceso desagregado a que se refiere este artículo existan condiciones de no discriminación, competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones, eficacia económica y un beneficio máximo para los usuarios finales, y

"VIII. Aquellas medidas adicionales que a juicio del instituto sean necesarias para garantizar la desagregación efectiva."

"Artículo 270. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones en el ámbito geográfico de su concesión, la posibilidad de ofrecer a sus usuarios, bajo las mismas modalidades de pago y en condiciones competitivas, los servicios móviles disponibles, que a su vez el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones presta a sus usuarios, los que de manera enunciativa, mas no limitativa consisten en:

"I. Tiempo aire;

"II. Mensajes cortos;

"III. Datos;

"IV. Servicios de valor agregado, y

"V. Servicio de usuario visitante."

"Artículo 271. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones, seleccionar la infraestructura y plataforma para soportar su modelo de negocio, así como facilitar la integración de dicha plataforma con las plataformas de sistemas del agente económico preponderante."

"Artículo 272. Los concesionarios y los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a adquirir los servicios mayoristas señalados en los artículos anteriores del agente económico prepon-

derante en el sector de las telecomunicaciones y en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado. Para el establecimiento de los precios mayoristas de los servicios entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado y el concesionario, deberá estar soportado en una metodología que le permita al concesionario o al autorizado vender los mismos servicios que ofrece el agente económico preponderante o en su caso el agente económico con poder sustancial de mercado de forma competitiva y obtener un margen de utilidad razonable y equitativo, que cuando menos sea similar al del agente económico preponderante, a efecto de evitar ser desplazado por éste. Para determinar dicho precio mayorista, el instituto deberá considerar el precio más bajo que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, cobre u ofrezca a cualquiera de sus clientes o registre, respecto de cada servicio. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, no podrá discriminar el tráfico mayorista y la calidad del servicio deberá ser igual al que reciban sus clientes."

"Artículo 273. Las tarifas, las condiciones y los términos de los servicios que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones aplique al concesionario o al autorizado para comercializar servicios de telecomunicaciones, inclusive las modificaciones que los mismos sufran, así como los paquetes y promociones, deberán ser autorizadas por el instituto."

"Artículo 274. El convenio que los concesionarios o los autorizados para comercializar servicios de telecomunicaciones y el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones celebren no deberá estar sujeto a niveles de consumo mínimos ni máximos. En el convenio se deberá permitir al concesionario y, en su caso, al autorizado:

"I. Tener y administrar numeración propia o adquirirla a través de su contratación con concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

"II. Portar a sus usuarios a otro concesionario, y

"III. Las demás medidas que favorezcan su modelo de negocios; la integración de servicios fijos y móviles y la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones."

"Artículo 275. El instituto verificará de manera trimestral y sancionará el incumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que le hubiese

impuesto al agente económico preponderante y, en su caso, determinará la extinción en sus efectos de la totalidad o de algunas de las obligaciones impuestas.

"Para efectos del párrafo anterior, el instituto podrá auxiliarse de un auditor externo, experto e independiente, para llevar a cabo la verificación a que se refiere el presente artículo.

"De ser el caso, previamente a la contratación del auditor externo, el instituto recibirá la opinión de los concesionarios interesados que no tengan el carácter de agentes económicos preponderantes en el sector que corresponda y en el plazo que para tal efecto establezca."

"Artículo 277. Los agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones y en el sector de la radiodifusión, podrán participar en licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, siempre y cuando lo autorice el instituto y se apeguen a los límites de acumulación de espectro radioeléctrico que al efecto determine."

"Artículo 284. Los agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones serán susceptibles de ser declarados con poder sustancial, y el instituto podrá imponerles las obligaciones específicas que determine conforme a lo dispuesto en esta ley."

"Artículo 285. En los casos de concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, que impida o limite el acceso a información plural en tales mercados y zonas, se estará a lo siguiente:

"I. El instituto indicará al concesionario que preste el servicio de televisión restringida de que se trate aquellos canales de información noticiosa o de interés público que deberá integrar en sus servicios, en la medida en que sea necesario para garantizar el acceso a información plural y oportuna, y

"II. El concesionario deberá incluir al menos tres canales cuyos contenidos predominantemente sean producción propia de programadores nacionales independientes cuyo financiamiento sea mayoritariamente de origen mexicano, de conformidad con las reglas que al efecto emita el instituto."

"Artículo 286. Cuando el concesionario incumpla lo previsto en el artículo anterior, el instituto impondrá los límites siguientes:

"I. A la concentración nacional o regional de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinado a la prestación de servicios de radiodifusión;

"II. Al otorgamiento de nuevas concesiones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas a la prestación de servicios de radiodifusión, o

"III. A la propiedad cruzada de empresas que controlen varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica.

"Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan en los términos de esta ley."

"Artículo 287. Para la imposición de los límites a que se refiere el artículo anterior, el instituto considerará:

"I. Las restricciones o limitaciones al acceso a la información plural, la existencia de barreras a la entrada de nuevos agentes y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores en ese mercado o zona de cobertura;

"II. La existencia de otros medios de información y su relevancia;

"III. Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a insumos esenciales que les permitan ofrecer servicios similares o equivalentes;

"IV. El comportamiento durante los dos años previos del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, y

"V. Las ganancias en eficiencia que pudieren derivar de la actividad del agente económico que incidan favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia en ese mercado y zona de cobertura."

"Artículo 288. En el caso de que las medidas impuestas por el instituto en términos de los dos artículos anteriores no hayan resultado eficaces, el instituto podrá ordenar al agente económico que desincorpore activos, derechos o partes sociales de los que sea titular, en la parte que sea necesaria para asegurar el cumplimiento de dichas medidas, a fin de garantizar lo dispuesto por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

"Los agentes económicos tendrán derecho a presentar un programa de desincorporación ante el instituto, quien lo aprobará o modificará motivando sus razones.

"En la resolución de desincorporación de activos, el instituto deberá otorgar un plazo razonable para ello."

"Artículo 297. Las infracciones a esta ley, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones, se sancionarán por el instituto conforme al capítulo II de este título y se tramitarán en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Las infracciones a la Ley Federal de Competencia Económica, por parte de los sujetos regulados en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, se sancionarán por el instituto en términos de lo dispuesto y atendiendo a los procedimientos establecidos en dicha ley.

"Las infracciones a los derechos de los usuarios establecidos en esta ley, cometidas por los concesionarios o autorizados, serán sancionadas por la Profeco en términos de lo establecido en los artículos 128 y, en su caso, del artículo 128 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

"La Secretaría de Gobernación sancionará el incumplimiento de lo establecido en esta ley en materia de contenidos, tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; cadenas nacionales, boletines, el Himno Nacional, concursos, así como la reserva de canales de televisión y audio restringidos conforme a lo dispuesto en el capítulo III de este título.

"El instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el capítulo IV de este título."

"Artículo 299. Los ingresos a los que se refiere el artículo anterior, serán los acumulables para el concesionario, autorizado o persona infractora directamente involucrado, excluyendo los obtenidos de una fuente de riqueza ubicada en el extranjero, así como los gravables si éstos se encuentran sujetos a un régimen fiscal preferente para los efectos del impuesto sobre la renta del último ejercicio fiscal en que se haya incurrido en la infracción respectiva. De no estar disponible, se utilizará la base de cálculo correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

"El instituto podrá solicitar a los concesionarios, autorizados o persona infractora, la información fiscal necesaria a que se refiere este artículo para determinar el monto de las multas señaladas en el artículo anterior, pudiendo utilizar para tal efecto los medios de apremio que esta ley establece.

"En el caso de aquellos infractores que, por cualquier causa, no declaren o no se les hayan determinado ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta o que habiéndoseles solicitado no hubieren proporcionado la información fiscal a que se refiere el artículo que antecede, se les aplicarán las multas siguientes:

"I. En los supuestos del artículo 298, inciso A), multa hasta por el equivalente a ocho millones de veces el salario mínimo;

"II. En los supuestos del artículo 298, inciso B), multa hasta por el equivalente a cuarenta y un millones de veces el salario mínimo;

"III. En los supuestos del artículo 298, inciso C), multa hasta por el equivalente a sesenta y seis millones de veces el salario mínimo, y

"IV. En los supuestos del artículo 298, incisos D) y E), multa hasta por el equivalente a ochenta y dos millones de veces el salario mínimo.

"Para calcular el importe de las multas referidas a razón de días de salario mínimo, se tendrá como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal del día en que se realice la conducta o se actualice el supuesto."

"Artículo 300. En caso de reincidencia, el instituto podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y haya causado estado, realice otra conducta prohibida por esta ley, independientemente de su mismo tipo o naturaleza.

"Para la imposición de las sanciones no se considerará la reincidencia en las infracciones cometidas a lo dispuesto en las fracciones I y II del inciso A), II, V y VI del inciso C) del artículo 298. Por lo que se refiere a las dos últimas fracciones referidas, sólo por lo que refiere a la entrega de información."

"Artículo 308. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y a las disposiciones que deriven de ella en materia de contenidos audiovisuales, se sancionarán por la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo siguiente:

"A) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.01% hasta el 0.75% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por presentar de manera extemporánea avisos, reportes, documentos o información.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario autorizado o programador y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación de la Secretaría de Gobernación, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, la Secretaría de Gobernación amonestará al infractor por única ocasión;

"B) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.76% hasta el 2.5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incumplir las disposiciones de esta ley en materia de tiempos de Estado, cadenas nacionales, boletines, y concursos, así como respecto de la reserva de canales de televisión y audio restringidos;

"II. Exceder del tiempo de duración en la transmisión de patrocinios tratándose de concesionarios de uso público, o

"III. No atender a la clasificación y sus categorías descriptivas conforme a lo que establece esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

"C) Con multa por el equivalente de 2.51% hasta el 5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incluir dentro de los patrocinios la comercialización o venta de algún producto o servicio, tratándose de concesionarios de uso público, o

"II. Recibir patrocinios en contravención a lo dispuesto en esta ley.

"En el caso de las fracciones I y III del inciso B) de este artículo no se considerará lo dispuesto en la fracción III del artículo 301 de la ley."

"Artículo 311. Corresponde al instituto sancionar conforme a lo siguiente:

"...

"c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:

"I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta ley, o

"II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario o del defensor de las audiencias, respectivamente, y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación del instituto, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, el instituto amonestará al infractor por única ocasión."

40. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 39. Corresponde a la secretaría, además de lo establecido en el artículo anterior:

" ...

"VII. Coordinarse con las demás dependencias y con el instituto Federal de Telecomunicaciones para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta ley, en base a las atribuciones de cada dependencia y de dicho instituto; ..."

"Artículo 68. La evaluación de la conformidad será realizada por las dependencias competentes, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones o por los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y por las unidades de verificación acreditados y, en su caso, aprobados en los términos del artículo 70.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La acreditación de los organismos, laboratorios y unidades a que se refiere el párrafo anterior será realizada por las entidades de acreditación, para lo cual el interesado deberá:

"I. Presentar solicitud por escrito a la entidad de acreditación correspondiente, acompañando, en su caso, sus estatutos y propuesta de actividades;

"II. Señalar las normas que pretende evaluar, indicando la materia, sector, rama, campo o actividad respectivos y describir los servicios que pretende prestar y los procedimientos a utilizar;

"III. Demostrar que cuenta con la adecuada capacidad técnica, material y humana, en relación con los servicios que pretende prestar, así como con los procedimientos de aseguramiento de calidad, que garantice el desempeño de sus funciones; y

"IV. Otros que se determinen en esta ley o su reglamento.

"Integrada la solicitud de acreditación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 70. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán aprobar a las personas acreditadas que se requieran para la evaluación de la conformidad, en lo que se refiere a normas oficiales mexicanas, para lo cual se sujetarán a lo siguiente:

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"I. Identificar las normas oficiales mexicanas para las que se requiere de la evaluación de la conformidad por personas aprobadas y, en su caso, darlo a conocer en el Diario Oficial de la Federación; y

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"II. Participar en los comités de evaluación para la acreditación, o reconocer sus resultados. No duplicar los requisitos solicitados para su acreditación, sin perjuicio de establecer adicionales, cuando se compruebe justificadamente a la secretaría la necesidad de los mismos a fin de salvaguardar tanto el objetivo de la norma oficial mexicana, como los resultados de la evaluación de la conformidad con la misma y la verificación al solicitante de las condiciones para su aprobación."

(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 71. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán en cualquier tiempo realizar visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de esta ley, sus reglamentos y las nor-

mas oficiales mexicanas, por parte de las entidades de acreditación, las personas acreditadas o cualquier otra entidad u organismo que realice actividades relacionadas con las materias a que se refiere esta ley, así como a aquellas a las que presten sus servicios."

41. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal del Derecho de Autor, es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 27. Los titulares de los derechos patrimoniales podrán autorizar o prohibir:

(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"I. La reproducción, publicación, edición o fijación material de una obra en copias o ejemplares, efectuada por cualquier medio ya sea impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.

"II. La comunicación pública de su obra a través de cualquiera de las siguientes maneras:

"a) La representación, recitación y ejecución pública en el caso de las obras literarias y artísticas;

"b) La exhibición pública por cualquier medio o procedimiento, en el caso de obras literarias y artísticas, y

"c) El acceso público por medio de la telecomunicación;

"III. La transmisión pública o radiodifusión de sus obras, en cualquier modalidad, incluyendo la transmisión o retransmisión de las obras por:

"a) Cable;

"b) Fibra óptica;

"c) Microondas;

"d) Vía satélite, o

(Reformado, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"e) Cualquier otro medio conocido o por conocerse.

"IV. La distribución de la obra, incluyendo la venta u otras formas de transmisión de la propiedad de los soportes materiales que la contengan, así como cualquier forma de transmisión de uso o explotación. Cuando la distribución se lleve a cabo mediante venta, este derecho de oposición se entenderá agotado efectuada la primera venta, salvo en el caso expresamente contemplado en el artículo 104 de esta ley;

"V. La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización;

"VI. La divulgación de obras derivadas, en cualquiera de sus modalidades, tales como la traducción, adaptación, paráfrasis, arreglos y transformaciones, y

"VII. Cualquier utilización pública de la obra salvo en los casos expresamente establecidos en esta ley.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

"Artículo 144. Los organismos de radiodifusión tendrán el derecho de autorizar o prohibir respecto de sus emisiones:

"I. La retransmisión;

"II. La transmisión diferida;

"III. La distribución simultánea o diferida, por cable o cualquier otro sistema;

"IV. La fijación sobre una base material;

"V. La reproducción de las fijaciones, y

"VI. La comunicación pública por cualquier medio y forma con fines directos de lucro.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los

concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

42. Los artículos transitorios noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, décimo segundo, cuadragésimo, cuadragésimo primero y Cuadragésimo quinto del Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano disponen:

"Noveno. En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas, que reúnan los siguientes requisitos:

"a. Generen una reducción sectorial del Índice de Dominancia 'ID', siempre que el índice Hirschman-Herfindahl 'IHH' no se incremente en más de doscientos puntos;

"b. Tengan como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento;

"c. Que en dicha concentración no participe el agente económico preponderante en el sector en el que se lleve a cabo la concentración, y

"d. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda."

"Décimo. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar servicios determinados, previo al inicio del trámite para obtener la autorización para prestar servicios adicionales, acreditarán ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y éste supervisará el cumplimiento efectivo de las obligaciones previstas en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como

de la Ley Federal de Competencia Económica, sus títulos de concesión y disposiciones administrativas aplicables, conforme a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes deberán acreditar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones que se encuentran en cumplimiento efectivo de lo anterior y de las medidas expedidas por el propio Instituto Federal de Telecomunicaciones a que se refieren las fracciones III y IV del artículo octavo transitorio del decreto antes referido. Para tal efecto, el Instituto Federal de Telecomunicaciones establecerá la forma y términos para presentar la información y documentación respectiva;

"II. El agente económico preponderante deberá estar en cumplimiento efectivo de las medidas a las que se refiere la fracción I anterior cuando menos durante dieciocho meses en forma continua;

"III. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior y siempre que continúe en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I que antecede, el Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá y emitirá un dictamen en el que certifique que se dio cumplimiento efectivo de las obligaciones referidas, y

"IV. Una vez que el concesionario haya obtenido la certificación de cumplimiento, podrá solicitar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones la autorización del servicio adicional.

"Lo dispuesto en este artículo también será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única.

"No será aplicable lo dispuesto en el presente artículo después de transcurridos cinco años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, siempre que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones esté en cumplimiento del artículo octavo transitorio de este decreto, de las medidas que se le hayan impuesto conforme a lo previsto en las fracciones III y IV del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, y de aquellas que le haya impuesto el Instituto Federal de Telecomunicaciones en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

"Décimo primero. El trámite de la solicitud a que se refiere el artículo anterior se sujetará a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar servicios determinados, deberán cumplir con lo previsto en los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones en términos del artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013;

"II. Al presentar la solicitud, dichos agentes y concesionarios deberán acompañar el dictamen de cumplimiento a que se refiere la fracción III del artículo anterior, presentar la información que determine el Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto de los servicios que pretende prestar;

"III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá sobre la procedencia de la solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes a su presentación, con base en los lineamientos de carácter general que al efecto emita y determinará las contraprestaciones que procedan.

"Transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede sin que el instituto haya resuelto la solicitud correspondiente, la misma se entenderá en sentido negativo, y

"IV. En el trámite de la solicitud, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurarse que el otorgamiento de la autorización no genera efectos adversos a la competencia y libre concurrencia.

"Se entenderá que se generan efectos adversos a la competencia y libre concurrencia, entre otros factores que considere el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuando:

"a. Dicha autorización pueda tener como efecto incrementar la participación en el sector que corresponda del agente económico preponderante o del grupo de interés económico al cual pertenecen los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados, respecto de la participación determinada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la resolución mediante la cual se le declaró agente económico preponderante en el sector que corresponda.

"b. La autorización de servicios adicionales tenga como efecto conferir poder sustancial en el mercado relevante a alguno de los concesionarios o integrantes del agente económico preponderante o de los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados en el sector que corresponda.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única, y será independiente de las sanciones económicas que procedan conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

"Décimo segundo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá optar en cualquier momento por el esquema previsto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o ejercer el derecho que establece este artículo.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá presentar al Instituto Federal de Telecomunicaciones un plan basado en una situación real, concreta y respecto de personas determinadas, que incluya en lo aplicable, la separación estructural, la desincorporación total o parcial de activos, derechos, partes sociales o acciones o cualquier combinación de las opciones anteriores a efecto de reducir su participación nacional por debajo del cincuenta por ciento del sector de telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de conformidad con las variables y parámetros de medición utilizados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la declaratoria de preponderancia correspondiente, y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica. En caso de que el agente económico preponderante ejerza esta opción, se estará a lo siguiente:

"I. Al presentar el plan a que se refiere el párrafo que antecede, el agente económico preponderante deberá manifestar por escrito que se adhiere a lo previsto en este artículo y que acepta sus términos y condiciones; asimismo deberá acompañar la información y documentación necesaria que permita al Instituto Federal de Telecomunicaciones conocer y analizar el plan que se propone;

"II. En caso que el Instituto Federal de Telecomunicaciones considere que la información presentada es insuficiente, dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes a la presentación del plan, prevendrá al agente económico preponderante para que presente la información faltante en un plazo de 20 días hábiles. En caso de que el agente económico preponderante no desahogue la prevención dentro del plazo señalado o que a juicio del instituto la documentación o información presentada no sea suficiente o idónea para analizar el plan que se propone, se le podrá hacer una segunda prevención en los términos señalados con antelación y en caso de que no cumpla esta última prevención se tendrá por no presentado el plan, sin perjuicio de que el agente económico pueda presentar una nueva propuesta de plan en términos del presente artículo;

"III. Atendida la prevención en los términos formulados, el Instituto Federal de Telecomunicaciones analizará, evaluará y, en su caso, aprobará el plan propuesto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes. En caso de que el instituto lo considere necesario podrá prorrogar dicho plazo hasta en dos ocasiones y hasta por noventa días naturales cada una.

"Para aprobar dicho plan el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar que el mismo reduce efectivamente la participación nacional del agente económico preponderante por debajo del cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo octavo transitorio del decreto antes referido, que genere condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y que no tenga por objeto o efecto afectar o reducir la cobertura social existente.

"El plan deberá tener como resultado que la participación en el sector que el agente preponderante disminuye, sea transferida a otro u otros agentes económicos distintos e independientes del agente económico preponderante. Al aprobar el plan, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurar la separación efectiva e independencia de esos agentes y deberá establecer los términos y condiciones necesarios para que esa situación quede debidamente salvaguardada;

"IV. En el supuesto de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones apruebe el plan, el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones contará con un plazo de hasta diez días hábiles para manifestar que acepta el plan y consiente expresamente las tarifas que derivan de la aplicación de los incisos a) y b) del segundo párrafo del artículo 131 de la

Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y las fracciones VI a VIII de este artículo.

"Aceptado el plan por el agente económico preponderante, no podrá ser modificado y deberá ejecutarse en sus términos, sin que dicho agente pueda volver a ejercer el beneficio que otorga este artículo y sin perjuicio de que pueda optar por lo dispuesto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

"V. El plan deberá ejecutarse durante los 365 días naturales posteriores a que haya sido aceptado en términos de la fracción IV. Los agentes económicos involucrados en el plan deberán informar con la periodicidad que establezca el Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre el proceso de ejecución del plan. En caso de que el agente económico preponderante acredite que la falta de cumplimiento del plan dentro del plazo referido se debe a causas que no le son imputables, podrá solicitar al Instituto Federal de Telecomunicaciones una prórroga, la cual se podrá otorgar por un plazo de hasta 120 días naturales, por única ocasión y siempre y cuando dichas causas se encuentren debidamente justificadas;

"VI. A partir de la fecha en que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones haya aceptado el plan y durante el plazo referido en la fracción anterior, se aplicarán provisionalmente entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, los acuerdos de compensación recíproca de tráfico referidos en el primer párrafo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y se suspenderán entre ellos las tarifas que deriven de la aplicación de los incisos a) y b) del párrafo segundo de dicho artículo;

"VII. El Instituto Federal de Telecomunicaciones certificará que el plan ha sido ejecutado efectivamente en el plazo señalado en la fracción V de este artículo. Para tal efecto, dentro de los 5 días hábiles siguientes al término del plazo de ejecución o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá iniciar los estudios que demuestren que su ejecución generó condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

"Otorgada la certificación referida en el párrafo anterior, se aplicarán de manera general para todos los concesionarios los acuerdos de compensación de tráfico a que se refiere el párrafo primero del artículo 131 de la citada ley;

"VIII. En caso de que el plan no se ejecute en el plazo a que se refiere la fracción V o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, o el Instituto Federal de Telecomunicaciones niegue la certificación referida en la fracción anterior o determine que no se dio cumplimiento total a dicho plan en los términos aprobados, se dejarán sin efectos los acuerdos de compensación recíproca de tráfico y la suspensión de las tarifas a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, y su aplicación se retrotraerá a la fecha en que inició la suspensión, debiendo dicho agente restituir a los demás concesionarios las cantidades que correspondan a la aplicación de las citadas tarifas. En este supuesto, los concesionarios citados podrán compensar las cantidades a ser restituidas contra otras cantidades que le adeuden al agente económico preponderante;

"IX. El Instituto Federal de Telecomunicaciones autorizará al agente económico que propuso el plan y a los agentes económicos resultantes o que formen parte de dicho plan, la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o su tránsito al modelo de concesión única, a partir de que certifique que el plan se ha ejecutado efectivamente y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;

X. Una vez que el Instituto Federal de Telecomunicaciones certifique que el plan aprobado ha sido ejecutado efectivamente, procederá a extinguir:

"a. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico como preponderante en el sector de las telecomunicaciones así como las medidas asimétricas que le haya impuesto en los términos de lo dispuesto en la fracción III y IV del artículo octavo del decreto antes referido, y

"b. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico con poder sustancial en algún mercado, así como las medidas específicas que le haya impuesto."

"Cuadragésimo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o el agente con poder sustancial en el mercado relevante que corresponda, estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en los artículos 138, fracción VIII, 208 y en las fracciones V y VI del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a partir de su entrada en vigor."

"Cuadragésimo primero. Las instituciones de educación superior de carácter público, que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, cuenten con medios de radiodifusión a que se refieren los artículos 67 fracción II y 76 fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no recibirán presupuesto adicional para ese objeto."

"Cuadragésimo quinto. La restricción para acceder a la compartición de infraestructura del agente económico preponderante en radiodifusión, prevista en la fracción VII del artículo 266 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no será aplicable al o los concesionarios que resulten de la licitación de las nuevas cadenas digitales de televisión abierta a que se refiere la fracción II del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones."

43. Los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la parte que interesa, versan sobre: a) las obligaciones de los concesionarios de telecomunicaciones; b) los mecanismos de financiamiento, bandas de frecuencia asignadas; c) presupuesto adicional para medios de difusión de las instituciones de educación superior de carácter público; d) las sanciones al defensor de audiencias por obligaciones que le son ajenas; y, e) las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión.

44. En cuanto los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización disponen sobre las facultades de las Secretarías de Economía y de Comunicaciones y Transportes en materia de telecomunicaciones.

45. Por su parte, los artículos 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor establecen los derechos patrimoniales de los titulares de las concesiones y los derechos de los organismos de radiodifusión.

46. Finalmente, los artículos transitorios impugnados refieren a la regulación de los agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como a las instituciones de educación superior de carácter público.

47. Ahora bien, tal como se desprende de los planteamientos formulados por el Municipio actor, en el caso, no se advierte ninguna invasión a su ámbito competencial, puesto que, como ya se dijo, el objeto principal de tutela de la controversia constitucional es justamente el ámbito de atribuciones

que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, por ello, es necesario que con los artículos impugnados exista una afectación a su esfera competencial.

48. En efecto, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que la Constitución Federal, en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional al Municipio actor, es insuficiente para que esta Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, desvinculado del ámbito competencial de la parte actora, sino que es necesario que el Municipio actor acredite la afectación que dichas normas legales le ocasionen en su ámbito competencial.

49. Las normas impugnadas no afectan la esfera de competencia y atribuciones del Municipio actor, en términos del 115 de la Constitución Federal, en virtud de que los temas que plantea consisten en la manera en que el legislador federal reguló a los concesionarios de uso social respecto de las fuentes de ingresos que éstos puedan obtener, al prohibirles la venta de publicidad comercial; la permisión de la venta de publicidad sólo a los entes públicos federales, pero limitándolos solamente al uno por ciento de sus presupuestos respectivos; la discriminación que provoca dicha prohibición que tiene que ver con que los concesionarios de uso social no tienen fines de lucro, como son los medios sociales de radio y televisión; la segregación y marginación de los concesionarios de uso social, que a juicio del actor contradice la homologación que pretende la Constitución Federal, esto es, la igualdad de los diferentes modelos de radio y televisión, comercial, público y social; y finalmente, entre otras cosas, la manera en que se otorgan facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones para que reserve ciertas porciones de la banda de frecuencias de radio FM comunitarias e indígenas, y para que pueda otorgar concesiones para estaciones de radio AM comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Sin embargo, el Municipio actor no acredita de qué manera se invade su ámbito competencial, ni este Alto Tribunal advierte afectación alguna en términos del artículo 115 de la Constitución Federal.

50. En efecto, el Municipio no plantea un conflicto competencial con los poderes demandados, sino que estima que los artículos impugnados son violatorios de la Constitución Federal por diferentes causas, pero no porque se viole una atribución del propio Municipio.

51. En ese orden de ideas, la circunstancia de que el Municipio actor aduzca violaciones a la Norma Fundamental, no implica que se afecte su ámbito competencial, y de ningún modo resulta factible que pueda impugnar normas que vulneren un ámbito de competencia diferente al suyo. En el caso, se reitera, que el Municipio actor no plantea una violación a sus atribuciones constitucionales, sino que impugna las normas por la forma en que el Poder Legislativo reguló las diferentes figuras en las normas impugnadas, al considerar, entre otras cosas, que: son discriminatorias, violan la libre competencia, no se homologaron las autorizaciones para prestar los servicios de radio y televisión, afectan a los concesionarios de uso social que no tiene fines de lucro, etcétera; sin embargo, ninguna de estas argumentaciones está encaminada a acreditar una afectación al ámbito de competencia municipal.

52. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que el Municipio actor no plantea un problema competencial respecto de una atribución propia, sino que pretende demostrar defectos que a su juicio contienen los citados artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, en relación con normas constitucionales, lo que de ningún modo acredita un interés legítimo para la promoción de la presente controversia constitucional.

53. Así, si el Municipio actor no acreditó una afectación a su ámbito competencial, tampoco existe la posibilidad para que esta Suprema Corte conozca en abstracto de temas no relacionados con sus propias atribuciones constitucionales. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis número P./J. 83/2011 (9a.),²¹ de rubro y texto:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.—La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar

²¹ Décima Época, Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 429.

el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

54. En este sentido, lo procedente es sobreseer respecto de los artículos 3, fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89, fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266, fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270,

271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres, y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con este último precepto, fracción I, inciso b), por falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar dichos preceptos legales, al no resentir una afectación en su ámbito competencial.²²

55. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es improcedente la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

²² Sirve de apoyo la tesis de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.—Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, tesis P. LXIX/2004, página 1121)

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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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

Nota: El voto particular que formuló el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 90/2014, 92/2014, 96/2014 y 99/2014, aparece publicado en la página 158 de esta *Gaceta*.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES, QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN DIVERSO JUICIO DE LA MISMA NATURALEZA, SIEMPRE QUE EXISTA IDENTIDAD DE PARTES, NORMAS GENERALES O ACTOS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, Y LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 96/2014. MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, ESTADO DE COLIMA. 15 DE MARZO DE 2016. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **quince de marzo de dos mil dieciséis** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 96/2014 promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, por conducto de Indira Vizcaíno Silva y Juan M. Preciado Barbosa, quienes se ostentaron como presidenta y síndico municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de la Ley Federal del Derecho de Autor, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce.¹

I. ANTECEDENTES

1. En los antecedentes narrados en la demanda se indica lo siguiente:

- El veinticuatro de marzo de dos mil catorce, el Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República del Congreso de la Unión de la LXII

¹ Por oficio recibido el 10 de septiembre de 2014 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Legislatura, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

- Con esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó de inmediato la referida iniciativa a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

- Las comisiones asignadas se instalaron en sesión permanente el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, y establecieron un método y ruta crítica para el estudio y dictamen de la iniciativa de leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión presentada por el Ejecutivo Federal, y al efecto organizaron foros que se realizaron en la sede del Senado de la República los días dos, tres y cuatro de abril de dos mil catorce.

- El veintiuno de abril de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República recibieron un anteproyecto de dictamen por parte de la Comisión de Comunicaciones, el cual se hizo del conocimiento de los senadores.

- El veintidós de abril de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, emitió el oficio LXII-II/PMD-ST7053/14 a efecto de que las Comisiones de Comunicaciones y de Radio y Televisión se declarasen en reunión permanente con el objeto de recibir y estar en posibilidades de dictaminar la minuta, que en su caso, se recibiera del Senado de la República, y que corresponda al proyecto del decreto respectivo.

- En sesión de dos de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicación y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República aprobaron el correspondiente dictamen, el cual se turnó al Pleno de la Cámara de Senadores.

- El cuatro de julio de dos mil catorce, el Pleno de la Cámara de Senadores discutió y aprobó el dictamen con proyecto de decreto, turnándose para sus efectos constitucionales a la Cámara de Diputados.

- La Mesa Directiva del Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura, mediante oficio D.G.P.L62-II-8-3567, de fecha cinco de julio de dos mil catorce, turnó la referida minuta a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión para efectos de su estudio,

análisis y dictamen correspondiente y a las Comisiones Especiales de Agenda Digital y Tecnologías de la Información y de Tecnologías de la Información y Comunicación, para opinión.

- El siete de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen, el cual se turnó al Pleno para su discusión y aprobación.

2. **Conceptos de invalidez.** Dado el sentido de la presente resolución, se hace innecesario transcribir los conceptos de invalidez:

3. **Artículos constitucionales señalados como violados.** De los planteamientos anteriores se advierte que los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son: el 1o., párrafos primero, segundo y quinto, 2o., inciso B), 3, fracciones V y VII, 6o., párrafos primero, segundo, tercero, fracciones I, III y VI, del apartado B, 7o., 14, segundo párrafo, 16, párrafos primero, segundo, decimosegundo y decimotercero, 28, párrafo sexto, 70, 71, 72, 128 y 133, así como cuarto y octavo transitorios del decreto por el que se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

4. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó por conexidad a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora, en virtud de que también se le turnaron las diversas controversias constitucionales 90/2014, 92/2014 y 99/2014, en las cuales se impugnaban las mismas normas generales.²

5. La Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al síndico del Municipio actor, mas no al presidente municipal, toda vez que la representación recae sólo en el síndico; y como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Cámaras de Diputados y Senadores) federales, a quienes emplazó para que formularan sus contestaciones; y dio vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

² Por acuerdo de 11 de septiembre de 2014. Foja 104 del expediente.

³ Por acuerdo de 6 de octubre de 2014. Fojas 113 y 114 del expediente.

6. Contestaciones a la demanda.

I. El Poder Ejecutivo Federal en su contestación señaló, en síntesis, lo siguiente:

a) Falta de interés legítimo del Municipio para controvertir las normas impugnadas, toda vez que no se actualiza una afectación en agravio de su esfera competencial. En el caso el Municipio actor pretende alegar: 1) violaciones a derechos fundamentales, a saber: los derechos a la privacidad, intimidad o vida privada; debido proceso; inviolabilidad de las comunicaciones privadas y protección de datos personales, derechos colectivos en materia de radiodifusión y telecomunicaciones y derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico; 2) invasión de facultades que corresponden al Instituto Federal de Telecomunicaciones; y, 3) la vulneración a mandatos constitucionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

b) Se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena respecto de los artículos 89, fracciones III y VII, y 90, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que fueron impugnados en la controversia constitucional 95/2014.

En el caso se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, de conformidad con los artículos 19, fracción III, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que en las controversias constitucionales 96/2014 y 98/2014, se actualiza la causal de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena entre las partes, las normas generales impugnadas las autoridades responsables y los conceptos de invalidez.

Se acepta como cierto el acto referente a que el presidente de la República presentó ante el Senado de la República, el veinticuatro de marzo de dos mil catorce, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y se derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Previo a contestar los conceptos de invalidez hechos valer por la actora, el Ejecutivo Federal expone ciertas consideraciones acerca del espectro radioeléctrico como propiedad de la nación, la rectoría del Estado en la materia de telecomunicaciones y radiodifusión y sobre las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Manifestó diversos argumentos para desestimar los conceptos de invalidez planteados.

II. Contestación de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su contestación a la demanda, manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Es cierto que el catorce de julio de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Este decreto se expidió en relación con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación del once de junio de dos mil trece, cuyo objeto fue establecer un marco legal que propiciara la transformación de las telecomunicaciones y la radiodifusión a sectores más competitivos.

b) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso b) del artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que se debe sobreseer en la controversia constitucional, toda vez que el Municipio actor carece de interés legítimo, ya que es necesario que con la norma general o acto impugnados exista cuando menos un principio de agravio, por lo que no se da el supuesto de procedencia requerido. Ello, en virtud de que el Municipio actor no expone de manera concreta, alguna afectación a su esfera de competencia o atribuciones, ni un principio de agravio en relación con los preceptos impugnados.

c) En el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley de la materia, en relación con la fracción I, inciso b), del propio precepto constitucional, en virtud de que el Municipio actor ya ha ejercitado su derecho de acción respecto del decreto impugnado en la controversia constitucional número 93/2014 admitida mediante acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil catorce.

d) Son infundados los conceptos de invalidez planteados.

III. Contestación del Senado de la República. El Senado de la República dio contestación a la demanda, en la cual, esencialmente, manifestó:

a) La parte actora carece de interés legítimo para promover la controversia, en virtud de que las disposiciones impugnadas no guardan relación con la esfera de atribuciones que la Constitución le confiere a los Municipios. La controversia constitucional tutela las atribuciones que confiere la Constitución a las entidades, poderes u órganos señalados en su artículo 105. Del artículo 115 constitucional no se desprende la atribución para los Municipios de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas.

b) Luego de señalar lo que consideró pertinente respecto del marco jurídico que regula las telecomunicaciones, la finalidad de las reformas en esta materia y la protección a la libertad de expresión, señaló diversas razones para sostener la validez de los artículos impugnados.

7. Opinión del procurador general de la República: Este funcionario no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

8. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁴

III. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se plantea la invalidez de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor.

IV. OPORTUNIDAD

10. Del escrito integral de demanda se advierte que el Municipio actor impugnó diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor, por lo que se trata de normas generales.

⁴ La audiencia se celebró el doce de enero de dos mil quince.

11. En esas circunstancias, la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ indica que, tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de 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.

12. En el caso, el decreto de reformas que contiene los artículos impugnados se publicó el catorce de julio de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, por lo que debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional transcurrió del martes quince de julio al diez de septiembre de dos mil catorce.⁶

13. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el diez de septiembre de dos mil catorce, debe concluirse que fue promovida oportunamente.⁷

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

14. El actor es el Municipio de Cuauhtémoc del Estado de Colima, y en su representación promueve la demanda Juan Manuel Preciado Barbosa,⁸ quien se ostenta como síndico municipal y acredita dicho carácter con la copia simple de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales a Ayuntamientos, expedida por el Instituto Electoral del Estado de Colima el ocho de julio de dos mil doce, de la que se advierte que Juan Manuel Preciado Barbosa fue electo como síndico propietario para la integración del Ayuntamien-

⁵ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁶ Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto, seis y siete de septiembre de dos mil catorce, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil catorce, por corresponder al primer periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 99 del expediente principal.

⁸ Conviene recordar que por auto de 6 de octubre de 2014, la Ministra instructora no tuvo como representante del Municipio al presidente municipal, quien también firmó la demanda de controversia constitucional, sino únicamente al síndico municipal en quien recae la representación de dicho ente de gobierno.

to del Municipio actor.⁹ Así como la copia simple de la credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral.¹⁰

15. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

16. En este sentido, el artículo 51, fracción III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima dispone que los síndicos representan jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éstos sean parte.¹¹ Por tanto, Juan Manuel Preciado Barbosa, en su carácter de síndico municipal, tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.¹²

17. Asimismo, el Municipio actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

18. En el auto admisorio de seis de octubre de dos mil catorce, la Ministra instructora tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, y los requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.¹³

19. **El presidente de los Estados Unidos Mexicanos.** Por el Poder Ejecutivo Federal compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostentó como consejero jurídico de dicho Poder, carácter que acredita con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ por

⁹ Página 102 del expediente principal.

¹⁰ Página 101 del expediente principal.

¹¹ "Artículo 51. Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"III. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal."

¹² Máxime que no se cuestionó la legitimidad de quienes promovieron la demanda en representación del Municipio.

¹³ Este auto admisorio obra a fojas 113 y 114 del expediente principal. Recordemos que se tuvo al Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y de Senadores.

¹⁴ Página 123 del expediente principal.

lo tanto, debe reconocerse legitimación pasiva al Ejecutivo federal, toda vez que el consejero jurídico cuenta con facultades para comparecer en representación del Ejecutivo aludido.

20. Esta conclusión tiene sustento en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil uno, por el que se da a conocer el **"Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan"**.¹⁵

21. De lo anterior se obtiene que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal podrá representar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos en los que el titular del Ejecutivo Federal sea parte. Razón por la que se actualiza la representación por parte del referido consejero.

22. **La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por la Cámara de Diputados compareció Silvano Aureoles Conejo, ostentándose como presidente de la Mesa Directiva de dicho órgano legislativo federal, carácter que acreditó con la copia certificada del Diario de Debates de veintiocho de agosto de dos mil catorce de la que se advierte que se eligió la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura que funcionará durante el tercer año de ejercicio, en la cual se designó a Silvano Aureoles Conejo como presidente.¹⁶

23. Ahora, de conformidad con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ el

¹⁵ "Acuerdo

"Único. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁶ Fojas 303 y 304 del expediente principal.

¹⁷ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados tiene la representación de dicho órgano legislativo, por tanto, Silvano Aureoles Conejo cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Diputados.

24. **La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Por el Senado de la República compareció José Rosas Aispuro Torres, con el carácter de vicepresidente de la mesa directiva del Senado, lo que acreditó con la copia certificada del acta de la junta previa de la Cámara de Senadores de treinta y uno de agosto de dos mil catorce, en la cual se advierte la elección de la mesa directiva aludida para el tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura, de la que se desprende que se nombró a José Rosas Aispuro Torres como vicepresidente.¹⁸

25. Así, los artículos 67, numeral 1 y 69, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ establecen que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es el representante jurídico de ésta, y que los vicepresidentes asisten al citado presidente en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales; por tanto, José Rosas Aispuro Torres cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Senadores.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. En el caso, se hacen valer dos causas de improcedencia, la promoción de la controversia constitucional contra normas generales que son materia de una diversa controversia pendiente de resolver (litispendencia), y la falta de interés legítimo del Municipio actor.

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

¹⁸ Páginas 356 a 358 del expediente principal.

¹⁹ "Artículo 67.

"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones."

"Artículo 69.

"1. Los vicepresidentes asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales."

27. **a)** El Poder Ejecutivo Federal señala que en el caso se actualiza la causa de improcedencia por "litispendencia", toda vez que el propio Municipio actor promovió la diversa controversia constitucional 95/2014, en la que impugnó las mismas normas que en la presente controversia 96/2014, por lo que existe identidad de partes, normas generales impugnadas, autoridades responsables y conceptos de invalidez, por tanto, deberá decretarse el sobreseimiento respecto de las normas generales impugnadas en ambas controversias las cuales se encuentran pendientes de resolución.

28. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse esta causal de improcedencia toda vez que a la fecha en que se resuelve la presente controversia constitucional, ya no se encuentra pendiente de resolución de la controversia constitucional 95/2014, promovida por el propio Municipio actor, pues este Tribunal Pleno en sesión catorce de marzo de dos mil dieciséis resolvió dicho juicio constitucional; y, por tanto se considera que se actualiza otra diversa que a continuación se expone:

29. **b)** En relación con el artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰ que prevé la improcedencia de la controversia constitucional contra normas generales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia constitucional, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

30. Lo anterior se aprecia de tal manera, en virtud de que, al resolver este Tribunal Pleno, en sesión de catorce de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de votos, la controversia constitucional número 95/2014, promovida por el propio Municipio actor, declaró la validez del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

31. En este sentido lo procedente es sobreseer respecto del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de conformidad con los artículos 19, fracción IV y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32. **c) Falta de interés legítimo del Municipio actor.** El Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, hacen valer de manera coincidente la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar los artículos 3o., fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89, fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266 fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, en virtud de que no resiente una afectación en su ámbito competencial.

33. Este Tribunal Pleno considera fundado este planteamiento, tal como a continuación se expone:

34. La controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, para ello, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.²¹

²¹ En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2012 y 51/2012, fallados los dos primeros el 15 de junio de 2011, y los dos restantes el 8 de junio y el 7 de septiembre del mismo año, respectivamente, cuyo criterio confirmó el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver en sesión de 16 de agosto de 2011, el recurso de reclamación 36/2011-CA.

35. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de la parte actora.

36. Por tanto, el ente legitimado que promueva la controversia en contra de una norma o acto y no logre acreditar que afecta su esfera de facultades o atribuciones, sino que lo hace por el mero interés de preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se dan las condiciones para que se resuelvan los temas propuestos, ya que, al no demostrarse una afectación es evidente su falta de interés legítimo para reclamar los artículos impugnados.

37. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor, pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional permitiéndose la revisión en abstracto, de un acto que de ningún modo se relacione con quien la impugna, convirtiendo a este tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad y estructura de la controversia constitucional, esto es, del principio de división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

38. Ahora, los argumentos de invalidez que hace valer el Municipio actor parten principalmente de las siguientes violaciones:

a) El artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es violatorio del derecho humano a la privacidad, intimidad o vida privada, debido proceso; inviolabilidad de las comunicaciones privada y protección de datos personales.

b) El artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión infringe los derechos colectivos en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de las organizaciones civiles sin fines de lucro, que están constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad; de las comunidades indígenas y de

las instituciones de educación superior de carácter privado; y derecho humano a la no discriminación.

c) El artículo cuadragésimo primero transitorio del decreto impugnado viola los derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico.

d) Los artículos 3, 15, 119, 120, 131, 144, 177, 206, 208, 262, 263, 265, 266, 267, 269, 270 al 275, 277, 284 y noveno transitorio son violatorios de la facultad del Instituto Federal de Telecomunicaciones para declarar agentes preponderantes por servicios.

e) Los artículos 9, 15, 100, 194, 217, 219, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297 y 308 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como 39, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, vulneran la autonomía del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

f) Los artículos 27 y 144 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contravienen los artículos 6o. y 28 de la Constitución Federal, así como el artículo octavo transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado el 11 de junio de 2013, porque se transgrede el mandato concreto de retransmisión gratuita de señales, en perjuicio del derecho a la información y el acceso a la radiodifusión en condiciones de competencia efectiva.

g) El decreto combatido contraviene los artículos 6o., apartado B, fracción I, constitucional y octavo transitorio, fracción I, del decreto constitucional publicado el 11 de junio de 2013, por transgredir el mandato de políticas de inclusión digital.

h) El artículo noveno transitorio del decreto en cuestión es contrario al diverso 28 de la Ley Fundamental, en cuanto transgrede las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica.

i) Los artículos 285, 286, 287 y 288 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión transgreden el artículo 28 de la Carta Magna, referente a la propiedad cruzada.

j) El artículo 297 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es contrario al artículo 28 de la Ley Fundamental, referente a la ejecución de sanciones impuestas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

39. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión).

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XLVI. Preponderancia: Calidad determinada por el instituto de un agente económico en los términos del artículo 262 de esta ley; ..."

"Artículo 9. Corresponde a la secretaría:

"I. Emitir opinión técnica no vinculante al instituto, en un plazo no mayor a treinta días naturales sobre el otorgamiento, la prórroga, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

"II. Adoptar, en su caso, las acciones y medidas necesarias que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cuando el instituto le dé aviso de la existencia de causas de terminación por revocación o rescate de concesiones, disolución o quiebra de las sociedades concesionarias;

"III. Planear, fijar, instrumentar y conducir las políticas y programas de cobertura universal y cobertura social de conformidad con lo establecido en esta ley;

"IV. Elaborar las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal;

"...

"IX. Llevar a cabo los procedimientos de coordinación de los recursos orbitales ante los organismos internacionales competentes, con las entidades de otros países y con los concesionarios nacionales u operadores extranjeros;

"...

"XII. Procurar la continuidad de los servicios satelitales que proporciona el Estado, bajo políticas de largo plazo;

"XIII. Declarar y ejecutar la requisa de las vías generales de comunicación a que se refiere esta ley;

"XIV. Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores la posición del país y participar, con apoyo del instituto, en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

" ...

"XVI. Adquirir, establecer y operar, en su caso, por sí, a través o con participación de terceros, infraestructura, redes de telecomunicaciones y sistemas satelitales para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

"XVII. Promover la generación de inversión en infraestructura y servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y satelital en el país;

"XVIII. Enviar al instituto su opinión, no vinculante, sobre el programa anual de trabajo y el informe trimestral previstos en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución;

"XIX. Elaborar, integrar y ejecutar de forma periódica los programas sectoriales, institucionales y especiales, a los que se refiere el artículo décimo séptimo transitorio del decreto;

"XX. Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales conducentes, el programa a que se refiere la fracción V del artículo décimo séptimo transitorio del decreto;

"XXI. Atender las disposiciones que en materia de estrategia digital emita el Ejecutivo Federal; ..."

"Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al instituto:

" ...

"XX. Determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, así como agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones; e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados materia de esta ley;

" ...

"XXII. Establecer las medidas e imponer las obligaciones específicas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente económico

preponderante en el sector de las telecomunicaciones o del agente que a nivel nacional tenga poder sustancial en el mercado relevante de servicios de acceso al usuario final, de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dichos agentes, entre otros elementos;

"...

"LX. Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en esta ley que regulan la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes;

"...

"LXII. Informar a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Gobernación, los resultados de las supervisiones realizadas en términos de la fracción LX de este artículo, para que éstas ejerzan sus facultades de sanción, y ..."

"Artículo 89. Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:

"...

"III. Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo; ..."

"Artículo 90. Para el otorgamiento de las concesiones de radiodifusión para uso público y social, el instituto deberá tomar en consideración:

"...

"Cumplidos los requisitos establecidos en la ley y aquellos establecidos por el instituto, se otorgará al solicitante la concesión de espectro radioeléctrico de uso social destinado para comunidades y pueblos indígenas, conforme a la disponibilidad del programa anual correspondiente.

"El instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda.

"El instituto podrá otorgar concesiones para estaciones de radio AM, comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Lo anterior, sin perjuicio de que el instituto pueda otorgar concesiones de uso público, comercial o social, que no sean comunitarias o indígenas, en el resto del segmento de AM."

"Artículo 100. Para fijar el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento, la prórroga de la vigencia o los cambios en los servicios de las concesiones, así como por la autorización de los servicios vinculados a éstas tratándose de concesiones sobre el espectro radioeléctrico, el instituto deberá considerar los siguientes elementos:

"I. Banda de frecuencia del espectro radioeléctrico de que se trate;

"II. Cantidad de espectro;

"III. Cobertura de la banda de frecuencia;

"IV. Vigencia de la concesión;

"V. Referencias del valor de mercado de la banda de frecuencia, tanto nacionales como internacionales, y

"VI. El cumplimiento de los objetivos señalados en los artículos 6o. y 28 de la Constitución; así como de los establecidos en el plan nacional de desarrollo y demás instrumentos programáticos.

"En la solicitud de opinión que formule el instituto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá incluir, en lo aplicable, la información a que se refieren las fracciones I a VI de este artículo, así como el proyecto de contraprestación derivado del análisis de dicha información."

"Artículo 119. Los concesionarios que tengan redes públicas de telecomunicaciones que presten servicios móviles, celebrarán libremente acuerdos relativos al servicio de usuario visitante en los que establezcan los términos y condiciones bajo los cuales se efectuará la conexión entre sus plataformas para originar o recibir comunicaciones de voz y datos. La celebración de dichos

acuerdos será obligatoria para el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o a los agentes económicos con poder sustancial, a quienes se les podrá imponer la obligación de suscribir el acuerdo respectivo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de la solicitud por parte del concesionario interesado.

"El agente económico preponderante o con poder sustancial, estará obligado a prestar el servicio de usuario visitante de manera temporal y exclusivamente en aquellas zonas en las que el concesionario interesado no cuente con infraestructura o no preste el servicio móvil.

"En caso de desacuerdo, el instituto resolverá los términos no convenidos que se susciten respecto del servicio de usuario visitante, buscando, en todo momento, el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Por lo que respecta al plazo, el instituto establecerá el tiempo durante el cual estarán sujetos a la obligación de prestar el servicio de usuario visitante, a fin de que dentro de dicho plazo los concesionarios que no tengan infraestructura desplieguen la misma."

"Artículo 120. El instituto regulará los términos, condiciones y tarifas de los servicios de usuario visitante que deberá prestar el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o los agentes económicos con poder sustancial, a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. A tal efecto, el instituto determinará las tarifas con base en un modelo de costos que propicie competencia efectiva y considere las mejores prácticas internacionales y la participación de los concesionarios en el mercado. Dichas tarifas en ningún caso podrán ser superiores a la menor tarifa que dicho agente registre, ofrezca, aplique o cobre a cualquiera de sus clientes a fin de fomentar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. El agente económico preponderante o los agentes económicos con poder sustancial no podrán discriminar en la provisión de este servicio y la calidad del mismo deberá ser igual a la que reciban sus clientes.

"Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones fijas que celebren acuerdos de comercialización en términos de lo dispuesto en el artículo 270 de esta ley con un concesionario móvil distinto al que se refiere el párrafo anterior, podrán solicitar directamente en los términos previstos en el citado párrafo, el servicio de usuario visitante con el objeto de complementar los servicios a comercializar. El instituto establecerá los mecanismos para la operación eficiente de dichos servicios."

"Artículo 131. Cuando el instituto considere que existen condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, determinará los

criterios conforme a los cuales los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, fijas y móviles, celebrarán de manera obligatoria acuerdos de compensación recíproca de tráfico, sin cargo alguno por terminación, incluyendo llamadas y mensajes cortos.

"Durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente:

"a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y

"b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

"El instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

"Las tarifas que determine el instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestión de red, el volumen de tráfico u otras que determine el instituto.

"Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

"El instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el instituto resolverá si éste continúa en el régimen asi-

métrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo."

"Artículo 144. Las redes compartidas mayoristas operarán bajo principios de compartición de toda su infraestructura y venta desagregada de todos sus servicios y capacidades. A través de dichas redes se prestarán exclusivamente servicios a las comercializadoras y concesionarios bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos.

"Los concesionarios que deseen hacer disponible a otros concesionarios la capacidad adquirida de la red compartida, sólo podrán hacerlo si ofrecen las mismas condiciones en que adquirieron dicha capacidad de la red compartida, sin que se entienda que la contraprestación económica está incluida en dichas condiciones.

"Los concesionarios que operen redes compartidas mayoristas sólo podrán ofrecer acceso a capacidad, infraestructura o servicios al agente económico preponderante del sector de las telecomunicaciones o declarado con poder sustancial, previa autorización del instituto, el cual fijará los términos y condiciones correspondientes."

"Artículo 177. El instituto será el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán:

"...

"VII. Los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios; ..."

"Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

"I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

"Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por la legislación penal aplicable.

"El instituto, escuchando a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de te-

lecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;

"II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;

"b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);

"c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;

"d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;

"e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;

"f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;

"g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y

"h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

"Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de

almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

"La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, los cuales deberán informarse al instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

"Sin perjuicio de lo establecido en esta ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares;

"...

"VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier modalidad reportadas por los clientes, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas; así como realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía cuando así lo instruya la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables; ..."

"Artículo 194. La Secretaría de Economía emitirá las normas oficiales mexicanas en coordinación con el instituto que establezcan las obligaciones específicas que deberán observar los concesionarios o autorizados, con el objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en esta ley."

"Artículo 206. El concesionario de telecomunicaciones que haya sido declarado como agente preponderante no podrá otorgar trato preferencial a los servicios que ofrecen, consistentes con los principios de competencia, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico."

"Artículo 208. La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial, en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el instituto, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes:

"I. No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;

"II. No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;

"III. Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;

"IV. Abstenerse de celebrar acuerdos de exclusividad en la compra y venta de equipos terminales, así como de cualquier conducta que tenga como objeto o efecto limitar el acceso de equipos terminales para el resto de competidores, y

"V. Abstenerse de celebrar contratos de exclusividad para puntos de venta y de distribución, incluyendo compra de tiempo aire, distintos a los del agente económico preponderante, que impidan u obstaculicen a otros concesionarios a acceder a dichos puntos de venta."

"Artículo 217. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"I. Ordenar y administrar la transmisión de los tiempos de Estado en los términos previstos en esta ley, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables;

" ...

"VI. Supervisar y monitorear la transmisión de los tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables, los boletines y las cadenas nacionales, en los términos previstos por esta ley y sancionar el incumplimiento de los concesionarios;

"VII. Requerir a los concesionarios que presten el servicio de televisión y audio restringidos, la reserva gratuita de canales para la distribución de señales de televisión de conformidad con las disposiciones legales;

"VIII. Verificar que las transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación, que se emitan en términos de la presente ley, incluidos aquellos relativos a la programación dirigida a la población infantil, de conformidad con los lineamientos que emita en términos de la presente ley;

"IX. Con base en los resultados de la supervisión que realice el instituto, imponer las sanciones establecidas en esta ley por el incumplimiento a los lineamientos que regulen la programación y publicidad pautaada destinada al público infantil;

"X. Establecer lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, a fin de asegurar los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, y ..."

"Artículo 219. Corresponde a la Secretaría de Salud:

" ...

"III. Autorizar la publicidad de suplementos alimenticios, productos biotecnológicos, bebidas alcohólicas, medicamentos, remedios herbolarios, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas y demás que se determinen en la legislación aplicable. La Secretaría de Salud podrá emitir las disposiciones generales aplicables a la publicidad de los productos señalados en este artículo, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de contenidos correspondan a la Secretaría de Gobernación;

" ...

"V. Con base en los resultados de la supervisión realizada por el instituto, imponer las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulen la programación y la publicidad pautaada dirigida a la población infantil en materia de salud, y ..."

"Artículo 232. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringidos deberán retransmitir de manera gratuita las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales. Cuando el concesionario no cuente con capacidad para la retransmisión de todas las señales, incluidas las multiprogramadas, la Secretaría de Gobernación, tratándose de señales del Ejecutivo Federal o la institución pública titular de la señal, indicarán al concesionario cuál de los canales de programación deberán retransmitir. En caso de que exista desacuerdo, resolverá el instituto."

"Artículo 233. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringido deberán reservar gratuitamente canales para la distribución de las señales de televisión de instituciones públicas federales, que indique el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, conforme a lo siguiente:

"I. Un canal, cuando el servicio consista de 31 a 37 canales;

"II. Dos canales, cuando el servicio consista de 38 a 45 canales, y

"III. Tres canales, cuando el servicio consista de 46 a 64 canales.

Por arriba de este último número, se incrementará un canal por cada 32 canales de transmisión."

"Artículo 234. Cuando el servicio consista hasta de 30 canales, la secretaria podrá requerir que, en un canal específico, se destinen hasta 6 horas diarias para la transmisión de la programación que indique la Secretaría de Gobernación."

"Artículo 235. La Secretaría de Gobernación requerirá directamente a los concesionarios los canales a que se refieren los dos artículos anteriores y podrá indicar al concesionario el número de canal que deberá asignarles."

"Artículo 236. El concesionario podrá utilizar los canales a que se refiere el artículo anterior, en tanto no le sean requeridos por la Secretaría de Gobernación."

"El concesionario cubrirá por su cuenta el costo de los equipos e instalaciones necesarios para la recepción y distribución de las señales que le sean indicadas. La calidad de transmisión de estas señales será, por lo menos, igual a las del resto del servicio."

"Artículo 237. Los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión o de televisión y audio restringidos, así como los programadores y operadores de señales, deberán mantener un equilibrio entre la publicidad y el conjunto de programación transmitida por día, para lo cual se seguirán las siguientes reglas:

"...

"III. Para los concesionarios de uso social indígenas y comunitarias de radiodifusión:

"a) En estaciones de televisión, el tiempo destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las entidades federativas y Municipios, no excederá del seis por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación, y

"b) En estaciones de radio, destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las entidades federativas y Municipios, no excederá del catorce por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación.

"La duración de la publicidad referida en esta fracción no incluye los promocionales propios de la estación, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, boletines, encadenamientos y otros a disposición del Poder Ejecutivo."

"Sección II
"Publicidad

"Artículo 262. El instituto deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre

redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

"...

"El instituto está facultado para declarar en cualquier momento agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión."

"Artículo 263. El instituto establecerá los criterios de medición de tráfico y capacidad de las redes públicas de telecomunicaciones de los concesionarios. En ningún caso se considerará como tráfico del agente económico preponderante, aquel que corresponda a otro concesionario que no pertenezca al grupo de interés económico del agente preponderante, por virtud de la desagregación de la red pública local de telecomunicaciones del agente económico preponderante."

"Artículo 265. Para la declaración de agente económico como preponderante y la imposición de las medidas necesarias para evitar que se afecten la competencia y la libre concurrencia y con ello a los usuarios finales, tanto en el sector de radiodifusión como de telecomunicaciones, el instituto aplicará el siguiente procedimiento:

"I. El instituto notificará al agente de que se trate el proyecto de declaratoria como presunto agente económico preponderante. A la notificación correspondiente se anexará una copia del proyecto de declaratoria y se indicará el lugar donde se encuentra el expediente que le sirve de respaldo, así como el domicilio de la autoridad ante la cual deberá comparecer;

"II. El presunto agente económico preponderante tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación mencionada en la fracción anterior, para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca los elementos de prueba que considere necesarios, los cuales deberán estar relacionados con el proyecto de declaratoria de preponderancia.

"En caso de no comparecer dentro del plazo antes señalado, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna del presunto agente económico con el proyecto de declaratoria y el expediente será turnado inmediatamente para el dictado de resolución definitiva;

"III. Una vez que comparezca el presunto agente económico preponderante, el instituto, a través de la autoridad que se determine en su estatuto, se pronunciará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y, en su caso, ordenará abrir un periodo para su preparación y desahogo por un plazo de hasta quince días hábiles.

"Se recibirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y la testimonial a cargo de autoridades, ni aquellas que sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

"Queda a cargo del presunto agente económico llevar a cabo todas las diligencias y actos necesarios para que sus pruebas sean debidamente desahogadas dentro del plazo antes mencionado, de lo contrario se tendrán por desiertas las mismas.

"De ser necesario, se celebrará una audiencia en la cual se desahogarán las pruebas que por su naturaleza así lo ameriten, misma que deberá llevarse a cabo dentro del plazo de quince días antes indicado.

"La oposición a los actos de trámite durante el procedimiento deberá alegarse por el presunto agente económico dentro del plazo de los tres días siguientes a aquel en que haya tenido verificativo la actuación que considere le afecta, para que sea tomada en consideración en la resolución definitiva.

"Concluida la tramitación del procedimiento, el presunto agente económico podrá formular alegatos en un plazo no mayor a cinco días hábiles. Transcurrido este último plazo, con o sin alegatos, se turnará el expediente a resolución;

"IV. En caso de que durante la instrucción el instituto considere que es necesario establecer las medidas específicas o asimétricas que se le impondrán al presunto agente económico, ordenará su tramitación en vía incidental y resolverá en la definitiva.

"En el incidente el presunto agente económico preponderante manifestará lo que a su derecho convenga respecto de las medidas que, en su caso, se hayan determinado, dentro de un plazo que no excederá de cinco días hábiles contado a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la apertura del incidente, pudiendo sólo ofrecer las pruebas que estén directamente relacionadas con las medidas que propone el instituto.

"En caso de no hacer manifestaciones dentro del plazo antes aludido, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna respecto de las medidas propuestas y el expediente incidental se tendrá por integrado para efectos del dictado de la resolución definitiva, y

"V. El instituto contará con un plazo de cuarenta días hábiles para dictar la resolución definitiva correspondiente, la cual deberá ser notificada dentro de un plazo no mayor a veinte días hábiles contado a partir del día siguiente aquel en que sea emitida por la autoridad correspondiente y, posteriormente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del propio instituto.

"A este procedimiento le será aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que no se oponga a las disposiciones de esta ley."

"Artículo 266. En lo que respecta al sector de radiodifusión el instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

"...

"XVI. Abstenerse de participar de manera directa o indirecta en el capital social, administración o control del agente económico preponderante en telecomunicaciones;

"...

"XXII. Los concesionarios de televisión restringida podrán solicitar al agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión que se entreguen por otros medios, las señales a que se refiere la fracción I de este artículo, siempre y cuando tenga por objeto optimizar la retransmisión y paguen a dicho agente la contraprestación correspondiente a dicha entrega a precios de mercado;..."

"Artículo 267. En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

"...

"Para efectos de este artículo, cuando se haga referencia a los servicios que se presta el agente económico preponderante a sí mismo o a su operación, se entenderá que incluye aquellos servicios que preste a subsidiarias, filiales, afiliadas o cualquier otra persona que forme parte del agente económico. ..."

"Artículo 269. El instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:

"I. Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el instituto.

"El acceso deberá otorgarse al menos, en los mismos términos y condiciones que se ofrece a sí mismo, sus filiales o subsidiarias u otras empresas del mismo grupo de interés económico.

"Para efectos de lo anterior se considerarán elementos de la red pública de telecomunicaciones local, las centrales de cualquier tipo y jerarquía, radio-bases, equipos, sistemas maestros, sistemas de prueba, el acceso a funcionalidades de la red y los demás elementos de red que sean necesarios para que la prestación de los servicios se proporcione, al menos, en la misma forma y términos en que lo hace el agente económico preponderante;

"II. Ofrecer cualquier tipo de servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones local, al circuito físico que conecta el punto de conexión terminal de la red en el domicilio del usuario a la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; y al circuito físico que conecta el punto de terminación de dicha red en el domicilio del usuario a un punto técnicamente factible entre el domicilio del usuario final y la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; ya sea que se solicite servicio completamente desagregado, servicio compartido, compartido sin servicio telefónico básico, transferencia de datos, o cualquiera que la tecnología permita y que acuerde con el concesionario interesado, o lo determine el instituto;

"III. Someter a la aprobación del instituto, a más tardar el 30 de junio de cada año, las ofertas públicas de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y desagregación de la red pública de telecomunicaciones local.

"El instituto someterá la oferta o las ofertas respectivas a consulta pública durante un plazo de treinta días naturales. Terminada la consulta el ins-

tituto contará con cuarenta y cinco días hábiles para aprobar, y en su caso, modificar la oferta respectiva, plazo dentro del cual dará vista a dicho agente para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"La oferta de que se trate deberá entrar en vigor y publicarse a través de la página del instituto dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año.

"La oferta respectiva permanecerá vigente por el año siguiente y deberá ser actualizada en caso de que el agente económico preponderante ofrezca, aplique o facture a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones nuevas condiciones, coberturas o tecnologías;

"IV. Realizar a su costa la creación, desarrollo y la implantación de procesos, sistemas, instalaciones y demás medidas que resulten necesarias para permitir la provisión eficiente y en condiciones de competencia de los elementos y servicios de desagregación a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que determine el instituto. Entre otros elementos y servicios, se incluirán los relativos a reporte de fallas, ubicación dentro y fuera de la central de la red del agente económico preponderante, establecimiento de niveles de calidad del servicio, procesos de facturación, pruebas y homologación de equipos, estándares operativos y procesos de mantenimiento.

"Para la definición de las medidas a que se refiere el párrafo anterior y garantizar su debida ejecución, el instituto establecerá grupos de trabajo a los que deberán integrarse el agente económico preponderante y los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que señale el instituto. Adicionalmente, los grupos de trabajo atenderán tareas relativas a la definición de los procesos para el monitoreo de las medidas impuestas por el instituto, tecnología a ser utilizada, topología, niveles de calidad de servicios y creación de reportes de desempeño sobre factores operativos, económicos, administrativos, comerciales y técnicos asociados.

"El instituto emitirá las reglas de instalación y operación de los grupos de trabajo y resolverá de manera expedita las diferencias entre sus miembros. Para los asuntos previstos en las reglas mencionadas, el instituto podrá auxiliarse con la contratación de un tercero con probada experiencia;

"V. Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el instituto para que dicho acceso sea efectivo.

"Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;

"VI. Permitir el acceso de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a los recursos esenciales de su red, con base en el modelo de costos que determine el instituto, mismo que deberá promover la competencia efectiva y considerar las mejores prácticas internacionales, las asimetrías naturales de las redes y la participación en el sector de cada concesionario. El agente económico preponderante no podrá imponer a los otros concesionarios de dichas redes públicas términos y condiciones menos favorables que los que se ofrece a sí mismo, a sus filiales y subsidiarias y a las empresas que forman parte del mismo grupo de interés económico;

"VII. El instituto podrá intervenir de oficio para garantizar que en el acceso desagregado a que se refiere este artículo existan condiciones de no discriminación, competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones, eficacia económica y un beneficio máximo para los usuarios finales, y

"VIII. Aquellas medidas adicionales que a juicio del instituto sean necesarias para garantizar la desagregación efectiva."

"Artículo 270. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones en el ámbito geográfico de su concesión, la posibilidad de ofrecer a sus usuarios, bajo las mismas modalidades de pago y en condiciones competitivas, los servicios móviles disponibles, que a su vez el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones presta a sus usuarios, los que de manera enunciativa, mas no limitativa consisten en:

"I. Tiempo aire;

"II. Mensajes cortos;

"III. Datos;

"IV. Servicios de valor agregado, y

"V. Servicio de usuario visitante."

"Artículo 271. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones, seleccionar la infraestructura y plataforma para soportar su modelo de negocio, así como facilitar la integración de dicha plataforma con las plataformas de sistemas del agente económico preponderante."

"Artículo 272. Los concesionarios y los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a adquirir los servicios mayoristas señalados en los artículos anteriores del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado. Para el establecimiento de los precios mayoristas de los servicios entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado y el concesionario, deberá estar soportado en una metodología que le permita al concesionario o al autorizado vender los mismos servicios que ofrece el agente económico preponderante o en su caso el agente económico con poder sustancial de mercado de forma competitiva y obtener un margen de utilidad razonable y equitativo, que cuando menos sea similar al del agente económico preponderante, a efecto de evitar ser desplazado por éste. Para determinar dicho precio mayorista, el instituto deberá considerar el precio más bajo que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, cobre u ofrezca a cualquiera de sus clientes o registre, respecto de cada servicio. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, no podrá discriminar el tráfico mayorista y la calidad del servicio deberá ser igual al que reciban sus clientes."

"Artículo 273. Las tarifas, las condiciones y los términos de los servicios que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones aplique al concesionario o al autorizado para comercializar servicios de telecomunicaciones, inclusive las modificaciones que los mismos sufran, así como los paquetes y promociones, deberán ser autorizadas por el instituto."

"Artículo 274. El convenio que los concesionarios o los autorizados para comercializar servicios de telecomunicaciones y el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones celebren no deberá estar

sujeto a niveles de consumo mínimos ni máximos. En el convenio se deberá permitir al concesionario y, en su caso, al autorizado:

"I. Tener y administrar numeración propia o adquirirla a través de su contratación con concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

"II. Portar a sus usuarios a otro concesionario, y

"III. Las demás medidas que favorezcan su modelo de negocios; la integración de servicios fijos y móviles y la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones."

"Artículo 275. El instituto verificará de manera trimestral y sancionará el incumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que le hubiese impuesto al agente económico preponderante y, en su caso, determinará la extinción en sus efectos de la totalidad o de algunas de las obligaciones impuestas.

"Para efectos del párrafo anterior, el instituto podrá auxiliarse de un auditor externo, experto e independiente, para llevar a cabo la verificación a que se refiere el presente artículo.

"De ser el caso, previamente a la contratación del auditor externo, el instituto recibirá la opinión de los concesionarios interesados que no tengan el carácter de agentes económicos preponderantes en el sector que corresponda y en el plazo que para tal efecto establezca."

"Artículo 277. Los agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones y en el sector de la radiodifusión, podrán participar en licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, siempre y cuando lo autorice el instituto y se apeguen a los límites de acumulación de espectro radioeléctrico que al efecto determine."

"Artículo 284. Los agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones serán susceptibles de ser declarados con poder sustancial, y el instituto podrá imponerles las obligaciones específicas que determine conforme a lo dispuesto en esta ley."

"Artículo 285. En los casos de concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, que impida o limite el acceso a información plural en tales mercados y zonas, se estará a lo siguiente:

"I. El instituto indicará al concesionario que preste el servicio de televisión restringida de que se trate aquellos canales de información noticiosa o de interés público que deberá integrar en sus servicios, en la medida en que sea necesario para garantizar el acceso a información plural y oportuna, y

"II. El concesionario deberá incluir al menos tres canales cuyos contenidos predominantemente sean producción propia de programadores nacionales independientes cuyo financiamiento sea mayoritariamente de origen mexicano, de conformidad con las reglas que al efecto emita el instituto."

"Artículo 286. Cuando el concesionario incumpla lo previsto en el artículo anterior, el instituto impondrá los límites siguientes:

"I. A la concentración nacional o regional de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinado a la prestación de servicios de radiodifusión;

"II. Al otorgamiento de nuevas concesiones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas a la prestación de servicios de radiodifusión, o

"III. A la propiedad cruzada de empresas que controlen varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica.

"Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan en los términos de esta ley."

"Artículo 287. Para la imposición de los límites a que se refiere el artículo anterior, el instituto considerará:

"I. Las restricciones o limitaciones al acceso a la información plural, la existencia de barreras a la entrada de nuevos agentes y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores en ese mercado o zona de cobertura;

"II. La existencia de otros medios de información y su relevancia;

"III. Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a insumos esenciales que les permitan ofrecer servicios similares o equivalentes;

"IV. El comportamiento durante los dos años previos del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, y

"V. Las ganancias en eficiencia que pudieren derivar de la actividad del agente económico que incidan favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia en ese mercado y zona de cobertura."

"Artículo 288. En el caso de que las medidas impuestas por el instituto en términos de los dos artículos anteriores no hayan resultado eficaces, el instituto podrá ordenar al agente económico que desincorpore activos, derechos o partes sociales de los que sea titular, en la parte que sea necesaria para asegurar el cumplimiento de dichas medidas, a fin de garantizar lo dispuesto por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

"Los agentes económicos tendrán derecho a presentar un programa de desincorporación ante el instituto, quien lo aprobará o modificará motivando sus razones.

"En la resolución de desincorporación de activos, el instituto deberá otorgar un plazo razonable para ello."

"Artículo 297. Las infracciones a esta ley, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones, se sancionarán por el instituto conforme al capítulo II de este título y se tramitarán en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Las infracciones a la Ley Federal de Competencia Económica, por parte de los sujetos regulados en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, se sancionarán por el instituto en términos de lo dispuesto y atendiendo a los procedimientos establecidos en dicha ley.

"Las infracciones a los derechos de los usuarios establecidos en esta ley, cometidas por los concesionarios o autorizados, serán sancionadas por la PROFECO en términos de lo establecido en los artículos 128 y, en su caso, del artículo 128 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

"La Secretaría de Gobernación sancionará el incumplimiento de lo establecido en esta ley en materia de contenidos, tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; cadenas nacionales, boletines, el Himno Nacional, concursos, así como la reserva de canales de televisión y audio restringidos conforme a lo dispuesto en el capítulo III de este título.

"El instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en

materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el capítulo IV de este título."

"Artículo 299. Los ingresos a los que se refiere el artículo anterior, serán los acumulables para el concesionario, autorizado o persona infractora directamente involucrado, excluyendo los obtenidos de una fuente de riqueza ubicada en el extranjero, así como los gravables si estos se encuentran sujetos a un régimen fiscal preferente para los efectos del Impuesto Sobre la Renta del último ejercicio fiscal en que se haya incurrido en la infracción respectiva. De no estar disponible, se utilizará la base de cálculo correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

"El instituto podrá solicitar a los concesionarios, autorizados o persona infractora, la información fiscal necesaria a que se refiere este artículo para determinar el monto de las multas señaladas en el artículo anterior, pudiendo utilizar para tal efecto los medios de apremio que esta ley establece.

"En el caso de aquellos infractores que, por cualquier causa, no declaren o no se les hayan determinado ingresos acumulables para efectos del Impuesto Sobre la Renta o que habiéndoseles solicitado no hubieren proporcionado la información fiscal a que se refiere el artículo que antecede, se les aplicarán las multas siguientes:

"I. En los supuestos del artículo 298, inciso A), multa hasta por el equivalente a ocho millones de veces el salario mínimo;

"II. En los supuestos del artículo 298, inciso B), multa hasta por el equivalente a cuarenta y un millones de veces el salario mínimo;

"III. En los supuestos del artículo 298, inciso C), multa hasta por el equivalente a sesenta y seis millones de veces el salario mínimo, y

"IV. En los supuestos del artículo 298, incisos D) y E), multa hasta por el equivalente a ochenta y dos millones de veces el salario mínimo.

"Para calcular el importe de las multas referidas a razón de días de salario mínimo, se tendrá como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal del día en que se realice la conducta o se actualice el supuesto."

"Artículo 300. En caso de reincidencia, el instituto podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y haya causado estado, realice otra conducta prohibida por esta ley, independientemente de su mismo tipo o naturaleza.

"Para la imposición de las sanciones no se considerará la reincidencia en las infracciones cometidas a lo dispuesto en las fracciones I y II del inciso A), II, V y VI del inciso C) del artículo 298. Por lo que se refiere a las dos últimas fracciones referidas, sólo por lo que refiere a la entrega de información."

"Artículo 308. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y a las disposiciones que deriven de ella en materia de contenidos audiovisuales, se sancionarán por la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo siguiente:

"A) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.01% hasta el 0.75% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por presentar de manera extemporánea avisos, reportes, documentos o información.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario autorizado o programador y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación de la Secretaría de Gobernación, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, la Secretaría de Gobernación amonestará al infractor por única ocasión;

"B) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.76% hasta el 2.5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incumplir las disposiciones de esta ley en materia de tiempos de Estado, cadenas nacionales, boletines, y concursos, así como respecto de la reserva de canales de televisión y audio restringidos;

"II. Exceder del tiempo de duración en la transmisión de patrocinios tratándose de concesionarios de uso público, o

"III. No atender a la clasificación y sus categorías descriptivas conforme a lo que establece esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

"C) Con multa por el equivalente de 2.51% hasta el 5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incluir dentro de los patrocinios la comercialización o venta de algún producto o servicio, tratándose de concesionarios de uso público, o

"II. Recibir patrocinios en contravención a lo dispuesto en esta ley.

"En el caso de las fracciones I y III del inciso B) de este artículo no se considerará lo dispuesto en la fracción III del artículo 301 de la ley."

"Artículo 311. Corresponde al instituto sancionar conforme a lo siguiente:

"...

"c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:

"I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta ley, o

"II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario o del defensor de las audiencias, respectivamente, y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación del instituto, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, el instituto amonestará al infractor por única ocasión."

40. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 39. Corresponde a la Secretaría, además de lo establecido en el artículo anterior:

"...

"VII. Coordinarse con las demás dependencias y con el Instituto Federal de Telecomunicaciones para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta ley, en base a las atribuciones de cada dependencia y de dicho instituto;..."

"Artículo 68. La evaluación de la conformidad será realizada por las dependencias competentes, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones o por los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y por las unidades de verificación acreditados y, en su caso, aprobados en los términos del artículo 70.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La acreditación de los organismos, laboratorios y unidades a que se refiere el párrafo anterior será realizada por las entidades de acreditación, para lo cual el interesado deberá:

"I. Presentar solicitud por escrito a la entidad de acreditación correspondiente, acompañando, en su caso, sus estatutos y propuesta de actividades;

"II. Señalar las normas que pretende evaluar, indicando la materia, sector, rama, campo o actividad respectivos y describir los servicios que pretende prestar y los procedimientos a utilizar;

"III. Demostrar que cuenta con la adecuada capacidad técnica, material y humana, en relación con los servicios que pretende prestar, así como con los procedimientos de aseguramiento de calidad, que garantice el desempeño de sus funciones; y

"IV. Otros que se determinen en esta ley o su reglamento.

"Integrada la solicitud de acreditación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 70. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán aprobar a las personas acreditadas que se requieran para la evaluación de la conformidad, en lo que se refiere a normas oficiales mexicanas, para lo cual se sujetarán a lo siguiente:

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"I. Identificar las normas oficiales mexicanas para las que se requiere de la evaluación de la conformidad por personas aprobadas y, en su caso, darlo a conocer en el Diario Oficial de la Federación; y

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"II. Participar en los comités de evaluación para la acreditación, o reconocer sus resultados. No duplicar los requisitos solicitados para su acreditación,

sin perjuicio de establecer adicionales, cuando se compruebe justificadamente a la secretaría la necesidad de los mismos a fin de salvaguardar tanto el objetivo de la norma oficial mexicana, como los resultados de la evaluación de la conformidad con la misma y la verificación al solicitante de las condiciones para su aprobación."

(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 71. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán en cualquier tiempo realizar visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de esta ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas, por parte de las entidades de acreditación, las personas acreditadas o cualquier otra entidad u organismo que realice actividades relacionadas con las materias a que se refiere esta ley, así como a aquellas a las que presten sus servicios."

41. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal del Derecho de Autor es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 27. Los titulares de los derechos patrimoniales podrán autorizar o prohibir:

(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"I. La reproducción, publicación, edición o fijación material de una obra en copias o ejemplares, efectuada por cualquier medio ya sea impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.

"II. La comunicación pública de su obra a través de cualquiera de las siguientes maneras:

"a) La representación, recitación y ejecución pública en el caso de las obras literarias y artísticas;

"b) La exhibición pública por cualquier medio o procedimiento, en el caso de obras literarias y artísticas, y

"c) El acceso público por medio de la telecomunicación;

"III. La transmisión pública o radiodifusión de sus obras, en cualquier modalidad, incluyendo la transmisión o retransmisión de las obras por:

"a) Cable;

"b) Fibra óptica;

"c) Microondas;

"d) Vía satélite, o

(Reformado, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"e) Cualquier otro medio conocido o por conocerse.

"IV. La distribución de la obra, incluyendo la venta u otras formas de transmisión de la propiedad de los soportes materiales que la contengan, así como cualquier forma de transmisión de uso o explotación. Cuando la distribución se lleve a cabo mediante venta, este derecho de oposición se entenderá agotado efectuada la primera venta, salvo en el caso expresamente contemplado en el artículo 104 de esta ley;

"V. La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización;

"VI. La divulgación de obras derivadas, en cualquiera de sus modalidades, tales como la traducción, adaptación, paráfrasis, arreglos y transformaciones, y

"VII. Cualquier utilización pública de la obra salvo en los casos expresamente establecidos en esta ley.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

"Artículo 144. Los organismos de radiodifusión tendrán el derecho de autorizar o prohibir respecto de sus emisiones:

"I. La retransmisión;

"II. La transmisión diferida;

"III. La distribución simultánea o diferida, por cable o cualquier otro sistema;

"IV. La fijación sobre una base material;

"V. La reproducción de las fijaciones, y

"VI. La comunicación pública por cualquier medio y forma con fines directos de lucro.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

42. Los artículos transitorios noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, décimo segundo, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto del Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano disponen:

"Noveno. En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas, que reúnan los siguientes requisitos:

"a. Generen una reducción sectorial del Índice de Dominancia 'ID', siempre que el índice Hirschman-Herfindahl 'IHH' no se incremente en más de doscientos puntos;

"b. Tengan como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento;

"c. Que en dicha concentración no participe el agente económico preponderante en el sector en el que se lleve a cabo la concentración, y

"d. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda."

"Décimo. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción

expresa para prestar servicios determinados, previo al inicio del trámite para obtener la autorización para prestar servicios adicionales, acreditarán ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y éste supervisará el cumplimiento efectivo de las obligaciones previstas en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como de la Ley Federal de Competencia Económica, sus títulos de concesión y disposiciones administrativas aplicables, conforme a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes deberán acreditar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones que se encuentran en cumplimiento efectivo de lo anterior y de las medidas expedidas por el propio Instituto Federal de Telecomunicaciones a que se refieren las fracciones III y IV del artículo octavo transitorio del decreto antes referido. Para tal efecto, el Instituto Federal de Telecomunicaciones establecerá la forma y términos para presentar la información y documentación respectiva;

"II. El agente económico preponderante deberá estar en cumplimiento efectivo de las medidas a las que se refiere la fracción I anterior cuando menos durante dieciocho meses en forma continua;

"III. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior y siempre que continúe en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I que antecede, el Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá y emitirá un dictamen en el que certifique que se dio cumplimiento efectivo de las obligaciones referidas, y

"IV. Una vez que el concesionario haya obtenido la certificación de cumplimiento, podrá solicitar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones la autorización del servicio adicional.

"Lo dispuesto en este artículo también será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única.

"No será aplicable lo dispuesto en el presente artículo después de transcurridos cinco años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, siempre que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones esté en cumplimiento del artículo octavo transitorio de este decreto, de las medidas que se le hayan impuesto conforme a lo previsto en las fracciones III y IV del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, y de aquellas que le haya impuesto el Instituto Federal de Telecomunicaciones en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

"Décimo primero. El trámite de la solicitud a que se refiere el artículo anterior se sujetará a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar servicios determinados, deberán cumplir con lo previsto en los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones en términos del artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013;

"II. Al presentar la solicitud, dichos agentes y concesionarios deberán acompañar el dictamen de cumplimiento a que se refiere la fracción III del artículo anterior, presentar la información que determine el Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto de los servicios que pretende prestar;

"III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá sobre la procedencia de la solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes a su presentación, con base en los lineamientos de carácter general que al efecto emita y determinará las contraprestaciones que procedan.

"Transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede sin que el instituto haya resuelto la solicitud correspondiente, la misma se entenderá en sentido negativo, y

"IV. En el trámite de la solicitud, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurarse que el otorgamiento de la autorización no genera efectos adversos a la competencia y libre concurrencia.

"Se entenderá que se generan efectos adversos a la competencia y libre concurrencia, entre otros factores que considere el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuando:

"a. Dicha autorización pueda tener como efecto incrementar la participación en el sector que corresponda del agente económico preponderante o del grupo de interés económico al cual pertenecen los concesionarios cuyos

títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados, respecto de la participación determinada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la resolución mediante la cual se le declaró agente económico preponderante en el sector que corresponda.

"b. La autorización de servicios adicionales tenga como efecto conferir poder sustancial en el mercado relevante a alguno de los concesionarios o integrantes del agente económico preponderante o de los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados en el sector que corresponda.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única, y será independiente de las sanciones económicas que procedan conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

"Décimo segundo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá optar en cualquier momento por el esquema previsto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o ejercer el derecho que establece este artículo.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá presentar al Instituto Federal de Telecomunicaciones un plan basado en una situación real, concreta y respecto de personas determinadas, que incluya en lo aplicable, la separación estructural, la desincorporación total o parcial de activos, derechos, partes sociales o acciones o cualquier combinación de las opciones anteriores a efecto de reducir su participación nacional por debajo del cincuenta por ciento del sector de telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de conformidad con las variables y parámetros de medición utilizados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la declaratoria de preponderancia correspondiente, y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica. En caso de que el agente económico preponderante ejerza esta opción, se estará a lo siguiente:

"I. Al presentar el plan a que se refiere el párrafo que antecede, el agente económico preponderante deberá manifestar por escrito que se adhiere a lo

previsto en este artículo y que acepta sus términos y condiciones; asimismo deberá acompañar la información y documentación necesaria que permita al Instituto Federal de Telecomunicaciones conocer y analizar el plan que se propone;

"II. En caso que el Instituto Federal de Telecomunicaciones considere que la información presentada es insuficiente, dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes a la presentación del plan, prevendrá al agente económico preponderante para que presente la información faltante en un plazo de 20 días hábiles. En caso de que el agente económico preponderante no desahogue la prevención dentro del plazo señalado o que a juicio del instituto la documentación o información presentada no sea suficiente o idónea para analizar el plan que se propone, se le podrá hacer una segunda prevención en los términos señalados con antelación y en caso de que no cumpla esta última prevención se tendrá por no presentado el plan, sin perjuicio de que el agente económico pueda presentar una nueva propuesta de plan en términos del presente artículo;

"III. Atendida la prevención en los términos formulados, el Instituto Federal de Telecomunicaciones analizará, evaluará y, en su caso, aprobará el plan propuesto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes. En caso de que el instituto lo considere necesario podrá prorrogar dicho plazo hasta en dos ocasiones y hasta por noventa días naturales cada una.

"Para aprobar dicho plan el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar que el mismo reduce efectivamente la participación nacional del agente económico preponderante por debajo del cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo octavo transitorio del decreto antes referido, que genere condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y que no tenga por objeto o efecto afectar o reducir la cobertura social existente.

"El plan deberá tener como resultado que la participación en el sector que el agente preponderante disminuye, sea transferida a otro u otros agentes económicos distintos e independientes del agente económico preponderante. Al aprobar el plan, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurar la separación efectiva e independencia de esos agentes y deberá establecer los términos y condiciones necesarios para que esa situación quede debidamente salvaguardada;

"IV. En el supuesto de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones apruebe el plan, el agente económico preponderante en el sector de las tele-

comunicaciones contará con un plazo de hasta diez días hábiles para manifestar que acepta el plan y consiente expresamente las tarifas que derivan de la aplicación de los incisos a) y b) del segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y las fracciones VI a VIII de este artículo.

"Aceptado el plan por el agente económico preponderante, no podrá ser modificado y deberá ejecutarse en sus términos, sin que dicho agente pueda volver a ejercer el beneficio que otorga este artículo y sin perjuicio de que pueda optar por lo dispuesto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

"V. El plan deberá ejecutarse durante los 365 días naturales posteriores a que haya sido aceptado en términos de la fracción IV. Los agentes económicos involucrados en el plan deberán informar con la periodicidad que establezca el Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre el proceso de ejecución del plan. En caso de que el agente económico preponderante acredite que la falta de cumplimiento del plan dentro del plazo referido se debe a causas que no le son imputables, podrá solicitar al Instituto Federal de Telecomunicaciones una prórroga, la cual se podrá otorgar por un plazo de hasta 120 días naturales, por única ocasión y siempre y cuando dichas causas se encuentren debidamente justificadas;

"VI. A partir de la fecha en que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones haya aceptado el plan y durante el plazo referido en la fracción anterior, se aplicarán provisionalmente entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, los acuerdos de compensación recíproca de tráfico referidos en el primer párrafo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y se suspenderán entre ellos las tarifas que deriven de la aplicación de los incisos a) y b) del párrafo segundo de dicho artículo;

"VII. El Instituto Federal de Telecomunicaciones certificará que el plan ha sido ejecutado efectivamente en el plazo señalado en la fracción V de este artículo. Para tal efecto, dentro de los 5 días hábiles siguientes al término del plazo de ejecución o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá iniciar los estudios que demuestren que su ejecución generó condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

"Otorgada la certificación referida en el párrafo anterior, se aplicarán de manera general para todos los concesionarios los acuerdos de compensación de tráfico a que se refiere el párrafo primero del artículo 131 de la citada ley;

"VIII. En caso de que el plan no se ejecute en el plazo a que se refiere la fracción V o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, o el Instituto Federal de Telecomunicaciones niegue la certificación referida en la fracción anterior o determine que no se dio cumplimiento total a dicho plan en los términos aprobados, se dejarán sin efectos los acuerdos de compensación recíproca de tráfico y la suspensión de las tarifas a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, y su aplicación se retrotraerá a la fecha en que inició la suspensión, debiendo dicho agente restituir a los demás concesionarios las cantidades que correspondan a la aplicación de las citadas tarifas. En este supuesto, los concesionarios citados podrán compensar las cantidades a ser restituidas contra otras cantidades que le adeuden al agente económico preponderante;

"IX. El Instituto Federal de Telecomunicaciones autorizará al agente económico que propuso el plan y a los agentes económicos resultantes o que formen parte de dicho plan, la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o su tránsito al modelo de concesión única, a partir de que certifique que el plan se ha ejecutado efectivamente y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;

"X. Una vez que el Instituto Federal de Telecomunicaciones certifique que el plan aprobado ha sido ejecutado efectivamente, procederá a extinguir:

"a. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico como preponderante en el sector de las telecomunicaciones así como las medidas asimétricas que le haya impuesto en los términos de lo dispuesto en la fracción III y IV del artículo octavo del decreto antes referido, y

"b. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico con poder sustancial en algún mercado, así como las medidas específicas que le haya impuesto."

"Cuadragésimo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o el agente con poder sustancial en el mercado relevante

que corresponda, estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en los artículos 138, fracción VIII, 208 y en las fracciones V y VI del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a partir de su entrada en vigor."

"Cuadragésimo primero. Las instituciones de educación superior de carácter público, que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, cuenten con medios de radiodifusión a que se refieren los artículos 67, fracción II y 76, fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no recibirán presupuesto adicional para ese objeto."

"Cuadragésimo quinto. La restricción para acceder a la compartición de infraestructura del agente económico preponderante en radiodifusión, prevista en la fracción VII del artículo 266 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no será aplicable al o los concesionarios que resulten de la licitación de las nuevas cadenas digitales de televisión abierta a que se refiere la fracción II del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones."

43. Los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la parte que interesa, versan sobre: a) Las obligaciones de los concesionarios de telecomunicaciones; b) los mecanismos de financiamiento, bandas de frecuencia asignadas; c) presupuesto adicional para medios de difusión de las instituciones de educación superior de carácter público; d) las sanciones al defensor de audiencias por obligaciones que le son ajenas; y, e) las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión.

44. En cuanto los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización disponen sobre las facultades de las Secretarías de Economía y de Comunicaciones y Transportes en materia de telecomunicaciones.

45. Por su parte, los artículos 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor establecen los derechos patrimoniales de los titulares de las concesiones y los derechos de los organismos de radiodifusión.

46. Finalmente, los artículos transitorios impugnados refieren a la regulación de los agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como a las instituciones de educación superior de carácter público.

47. Ahora bien, tal y como se desprende de los planteamientos formulados por el Municipio actor, en el caso, no se advierte ninguna invasión a su ámbito competencial, puesto que, como ya se dijo, el objeto principal de tutela de la controversia constitucional es justamente el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, por ello, es necesario que con los artículos impugnados exista una afectación a su esfera competencial.

48. En efecto, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional al Municipio actor, es insuficiente para que esta Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, desvinculado del ámbito competencial de la parte actora, sino que es necesario que el Municipio actor acredite la afectación que dichas normas legales le ocasionen en su ámbito competencial.

49. Las normas impugnadas, no afectan la esfera de competencia y atribuciones del Municipio actor, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que los temas que plantea consisten en la manera en que el legislador federal reguló a los concesionarios de uso social respecto de las fuentes de ingresos que éstos puedan obtener, al prohibirles la venta de publicidad comercial; la permisión de la venta de publicidad sólo a los entes públicos federales, pero limitándolos solamente al uno por ciento de sus presupuestos respectivos; la discriminación que provoca dicha prohibición que tiene que ver con que los concesionarios de uso social no tienen fines de lucro, como son los medios sociales de radio y televisión; la segregación y marginación de los concesionarios de uso social que a juicio del actor contradice la homologación que pretende la Constitución Federal, esto es la igualdad de los diferentes modelos de radio y televisión, comercial, público y social; y finalmente, entre otras cosas, la manera en que se otorgan facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones para que reserve cierto porcentaje de la banda de frecuencias de radio FM comunitarias e indígenas y para que pueda otorgar concesiones para estaciones de radio AM comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Sin embargo, el Municipio actor no acredita de qué manera se invade su ámbito competencial ni este Alto Tribunal advierte afectación alguna, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal.

50. En efecto, el Municipio no plantea un conflicto competencial con los poderes demandados, sino que estima que los artículos impugnados son violatorios de la Constitución Federal por diferentes causas, pero no porque se viole una atribución del propio Municipio.

51. En ese orden de ideas, la circunstancia de que el Municipio actor aduzca violaciones a la Norma Fundamental no implica que se afecte su ámbito competencial, y de ningún modo resulta factible que pueda impugnar normas que vulneren un ámbito de competencia diferente al suyo. En el caso, se reitera que el Municipio actor no plantea una violación a sus atribuciones constitucionales, sino que impugna las normas por la forma en que el Poder Legislativo reguló las diferentes figuras en las normas impugnadas, al considerar, entre otras cosas que: son discriminatorias, violan la libre competencia, no se homologaron las autorizaciones para prestar los servicios de radio y televisión, afectan a los concesionarios de uso social que no tiene fines de lucro, etcétera; sin embargo, ninguna de estas argumentaciones está encaminada a acreditar una afectación al ámbito de competencia municipal.

52. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que el Municipio actor no plantea un problema competencial respecto de una atribución propia, sino que pretende demostrar defectos que a su juicio contienen los citados artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, en relación con normas constitucionales, lo que de ningún modo acredita un interés legítimo para la promoción de la presente controversia constitucional.

53. Así, si el Municipio actor no acreditó una afectación a su ámbito competencial, tampoco existe la posibilidad para que esta Suprema Corte conozca en abstracto de temas no relacionados con sus propias atribuciones constitucionales. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis número P/J. 83/2011 (9a.),²² de rubro y texto:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONS-

²² Décima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 429.

TITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.—La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

54. En este sentido, lo procedente es sobreseer respecto de los artículos 3o., fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89, fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190,

fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266 fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con este último precepto, fracción I, inciso b), por falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar dichos preceptos legales, al no resentir una afectación en su ámbito competencial.²³

55. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE:

PRIMERO.—Es improcedente la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución.

²³ Sirve de apoyo la tesis de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.—Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo." Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, diciembre de 2004, tesis P. LXIX/2004, página 1121.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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

Nota: El voto particular que formuló el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 90/2014, 92/2014, 96/2014 y 99/2014, aparece publicado en la página 158 de esta *Gaceta*.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES, QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN DIVERSO JUICIO DE LA MISMA NATURALEZA, SIEMPRE QUE EXISTA IDENTIDAD DE PARTES, NORMAS GENERALES O ACTOS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, Y LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 99/2014. MUNICIPIO DE CIUDAD IXTEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN, ESTADO DE OAXACA. 15 DE MARZO DE 2016. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **quince de marzo de dos mil dieciséis** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 99/2014 promovida por el Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, por conducto de Eduardo Pérez Reyes y Alejandro Vázquez Toledo, quienes se ostentaron como presidente y síndico municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de la Ley Federal del Derecho de Autor, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce.¹

I. ANTECEDENTES.

1. En los antecedentes narrados en la demanda se indica lo siguiente:

¹ Por oficio recibido el 10 de septiembre de 2014 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- El veinticuatro de marzo de dos mil catorce, el Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

- Con esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó de inmediato la referida iniciativa a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

- Las Comisiones asignadas se instalaron en sesión permanente el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, y establecieron un método y ruta crítica para el estudio y dictamen de la iniciativa de leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión presentada por el Ejecutivo Federal, y al efecto organizaron foros que se realizaron en la sede del Senado de la República los días dos, tres y cuatro de abril del dos mil catorce.

- El veintiuno de abril de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República, recibieron un anteproyecto de dictamen por parte de la Comisión de Comunicaciones, el cual se hizo del conocimiento de los senadores.

- El veintidós de abril de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, emitió el oficio LXII-II/PMD-ST7053/14 a efecto de que las Comisiones de Comunicaciones y de Radio y Televisión se declarasen en reunión permanente, con el objeto de recibir y estar en posibilidades de dictaminar la minuta, que en su caso, se recibiera del Senado de la República.

- En sesión de dos de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicación y Transportes, Estudios Legislativos y de Radio y Televisión del Senado de la República, aprobaron el correspondiente dictamen, el cual se turnó al Pleno de la Cámara de Senadores.

- El cuatro de julio de dos mil catorce, el Pleno de la Cámara de Senadores, discutió y aprobó el dictamen con proyecto de decreto, turnándose para sus efectos constitucionales a la Cámara de Diputados.

- La Mesa Directiva del Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura, mediante oficio D.G.P.L62-II-8-3567, de fecha

cinco de julio de dos mil catorce, turnó la referida minuta a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente, y a las Comisiones Especiales de Agenda Digital y Tecnologías de la Información y de Tecnologías de la Información y Comunicación, para opinión.

- El siete de julio de dos mil catorce, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen, el cual se turnó al Pleno para su discusión y aprobación.

2. **Conceptos de invalidez.** Dado el sentido de la presente resolución, se hace innecesario transcribir los conceptos de invalidez:

3. **Artículos constitucionales señalados como violados.** De los planteamientos anteriores, se advierte que los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 1o., párrafos primero, segundo y quinto; 2o., inciso B); 3o., fracciones V y VII; 6o., párrafos primero, segundo, tercero, fracciones I, III y VI del apartado B; 7o.; 14, segundo párrafo, 16, párrafos primero, segundo, decimosegundo y decimotercero, 28, párrafo sexto, 70, 71, 72, 128 y 133, así como cuarto y octavo transitorios del decreto por el que se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

4. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó por conexidad a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora, en virtud de que también se le turnaron las diversas controversias constitucionales 90/2014, 92/2014 y 96/2014, en las cuales se impugnaban las mismas normas generales.²

5. La Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al síndico del Municipio actor, más no al presidente municipal, toda vez que la representación recae sólo en el síndico; y como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Cámaras de Diputados y Senadores) federales, a quienes emplazó para que formularan sus

² Por acuerdo de 11 de septiembre de 2014. Foja 110 del expediente.

contestaciones; y dio vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

6. Contestaciones a la demanda

I. El Poder Ejecutivo Federal en su contestación señaló, en síntesis, lo siguiente:

a) Falta de interés legítimo del Municipio para controvertir las normas impugnadas, toda vez que no se actualiza una afectación en agravio de su esfera competencial. En el caso, el Municipio actor pretende alegar: 1) violaciones a derechos fundamentales, a saber: los derechos a la privacidad, intimidad o vida privada; debido proceso inviolabilidad de las comunicaciones privadas y protección de datos personales, derechos colectivos en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, y derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico; 2) invasión de facultades que corresponden al Instituto Federal de Telecomunicaciones y 3) la vulneración a mandatos constitucionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

b) Se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena respecto de los artículos 89, fracciones III y VII, y 90, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que fueron impugnados en la controversia constitucional 93/2014.

En el caso se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, de conformidad con los artículos 19, fracción III y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que en las controversias constitucionales 98/2014 y 99/2014, se actualiza la causal de improcedencia por litispendencia, toda vez que existe identidad plena entre las partes, las normas generales impugnadas, las autoridades responsables y los conceptos de invalidez.

Se acepta como cierto el acto referente a que el presidente de la República presentó ante el Senado de la República, el veinticuatro de marzo de dos mil catorce, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y se derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

³ Por acuerdo de 6 de octubre de 2014. Fojas 122 y 123 del expediente.

Previo a contestar los conceptos de invalidez hechos valer por la actora, el Ejecutivo Federal expone ciertas consideraciones acerca del espectro radioeléctrico como propiedad de la Nación, la rectoría del Estado en la materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y sobre las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Manifestó diversos argumentos para desestimar los conceptos de invalidez planteados.

II. Contestación de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su contestación a la demanda, manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Es cierto que el catorce de julio de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Este decreto se expidió en relación con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación del once de junio de dos mil trece, cuyo objeto fue establecer un marco legal que propiciara la transformación de las telecomunicaciones y la radiodifusión a sectores más competitivos.

b) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso b) del artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que se debe sobreseer en la controversia constitucional, toda vez que el Municipio actor carece de interés legítimo, ya que es necesario que con la norma general o acto impugnados exista cuando menos un principio de agravio, por lo que no se da el supuesto de procedencia requerido. Ello, en virtud de que el Municipio actor no expone, de manera concreta, alguna afectación a su esfera de competencia o atribuciones, ni un principio de agravio con relación a los preceptos impugnados.

c) En el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley de la materia, en relación con la fracción I, inciso b) del propio precepto constitucional, en virtud de que el Municipio actor ya ha ejercitado su derecho de acción respecto del decreto impugnado en la controversia constitucional número 93/2014, admitida mediante acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil catorce.

d) Son infundados los conceptos de invalidez planteados.

III. Contestación del Senado de la República. El Senado de la República dio contestación a la demanda, en la cual, esencialmente, manifestó:

a) La parte actora carece de interés legítimo para promover la controversia, en virtud de que las disposiciones impugnadas no guardan relación con la esfera de atribuciones que la Constitución le confiere a los Municipios. La controversia constitucional tutela las atribuciones que confiere la Constitución a las entidades, poderes u órganos señalados en su artículo 105. Del artículo 115 constitucional, no se desprende la atribución para los Municipios de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas.

b) Luego de señalar lo que consideró pertinente respecto del marco jurídico que regula las telecomunicaciones, la finalidad de las reformas en esta materia y la protección a la libertad de expresión, señaló diversas razones para sostener la validez de los artículos impugnados.

7. Opinión del procurador general de la República. Este funcionario no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

8. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁴

III. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se plantea la invalidez de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor.

⁴ La audiencia se celebró el doce de enero de dos mil quince.

IV. OPORTUNIDAD

10. Del escrito integral de demanda se advierte que, el Municipio actor impugnó diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radio-difusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y de la Ley Federal del Derecho de Autor, por lo que se trata de normas generales.

11. En esas circunstancias, la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ indica que, tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de 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.

12. En el caso, el decreto de reformas que contiene los artículos impugnados se publicó el catorce de julio de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, por lo que debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional transcurrió del martes quince de julio al diez de septiembre de dos mil catorce.⁶

13. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el diez de septiembre de dos mil catorce, debe concluirse que fue promovida oportunamente.⁷

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

14. El actor es el Municipio de Ciudad Ixtepec, Juchitán, del Estado de Oaxaca, y en su representación promueve la demanda Alejandro Vázquez Toledo,⁸ quien se ostenta como síndico municipal y acredita dicho carácter

⁵ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y..."

⁶ Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto, seis y siete de septiembre de dos mil catorce, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil catorce, por corresponder al primer periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 106 del expediente principal.

⁸ Conviene recordar que por auto de 6 de octubre de 2014, la Ministra Instructora no tuvo como representante del Municipio al presidente municipal, quien también firmó la demanda de controversia constitucional, sino únicamente al síndico municipal en quien recae la representación de dicho ente de gobierno.

con la copia simple de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales a Ayuntamientos, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca el once de julio de dos mil trece, de la que se advierte que Alejandro Vázquez Toledo fue electo como tercer concejal propietario para la integración del Ayuntamiento del Municipio de Ciudad Ixtepec, Juchitán, del Estado de Oaxaca.⁹ Así como la copia simple de la credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral.¹⁰

15. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

16. En este sentido, el artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, dispone que los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y en su fracción I indica, entre otras cosas, que deben representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos sean parte.¹¹ Por tanto, Alejandro Vázquez Toledo, en su carácter de síndico municipal, tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.¹²

17. Asimismo, el Municipio actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

18. En el auto admisorio de seis de octubre de dos mil catorce, la Ministra Instructora tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, y los requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.¹³

⁹ Página 109 del expediente principal.

¹⁰ Página 108 del expediente principal.

¹¹ "Artículo 71. Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte;..."

¹² Máxime que no se cuestionó la legitimidad de quienes promovieron la demanda en representación del Municipio.

¹³ Este auto admisorio obra a fojas 122 y 123 del expediente principal. Recordemos que se tuvo al Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y de Senadores.

19. **El presidente de los Estados Unidos Mexicanos.** Por el Poder Ejecutivo Federal compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostentó como Consejero Jurídico de dicho Poder, carácter que acredita con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ por tanto, debe reconocerse legitimación pasiva al Ejecutivo Federal, toda vez que el consejero jurídico cuenta con facultades para comparecer en representación del Ejecutivo aludido.

20. Esta conclusión tiene sustento en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil uno, por el que se da a conocer el "**Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan**".¹⁵

21. De lo anterior se obtiene que, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal podrá representar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos en los que el titular del Ejecutivo Federal sea parte. Razón por la que se actualiza la representación por parte del referido consejero.

22. **La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por la Cámara de Diputados compareció Silvano Aureoles Conejo, ostentándose como presidente de la Mesa Directiva de dicho órgano Legislativo Federal, carácter que acreditó con la copia certificada del Diario de Debates del veintiocho de agosto de dos mil catorce de la que se advierte que se eligió la mesa directiva de la

¹⁴ Página 133 del expediente principal.

¹⁵ "ACUERDO

"ÚNICO.—El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Sexagésima Segunda Legislatura que funcionará durante el tercer año de ejercicio, en la cual se designó a Silvano Aureoles Conejo como presidente.¹⁶

23. Ahora, de conformidad con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados tiene la representación de dicho órgano legislativo, por lo tanto, Silvano Aureoles Conejo cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Diputados.

24. **La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Por el Senado de la República compareció José Rosas Aispuro Torres, con el carácter de vicepresidente de la mesa directiva del Senado, lo que acreditó con la copia certificada del acta de la junta previa de la Cámara de Senadores de treinta y uno de agosto de dos mil catorce, en la cual se advierte la elección de la mesa directiva aludida para el tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura, de la que se desprende que se nombró a José Rosas Aispuro Torres como vicepresidente.¹⁸

25. Así, los artículos 67, numeral 1 y 69, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ establecen que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es el representante jurídico de ésta, y que los vicepresidentes asisten al citado presidente en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales, por tanto, José Rosas Aispuro Torres cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Senadores.

¹⁶ Fojas 313 y 314 del expediente principal.

¹⁷ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;..."

¹⁸ Páginas 366 a 368 del expediente principal.

¹⁹ "Artículo 67.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:..."

"Artículo 69.

"1. Los Vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales".

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. En el caso se hacen valer dos causas de improcedencia, la promoción de la controversia constitucional contra normas generales que son materia de una diversa controversia pendiente de resolver (litispendencia), y la falta de interés legítimo del Municipio actor.

27. **a)** El Poder Ejecutivo Federal señala que en el caso se actualiza la causa de improcedencia por "litispendencia", toda vez que el propio Municipio actor promovió la diversa controversia constitucional 98/2014, en la que impugnó las mismas normas que en la presente controversia 99/2014, por lo que existe identidad de partes, normas generales impugnadas, autoridades responsables y conceptos de invalidez, por lo que debe decretarse el sobreseimiento respecto de las normas generales impugnadas en ambas controversias, las cuales se encuentran pendientes de resolución.

28. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse esta causal de improcedencia, toda vez que a la fecha en que resuelve la presente controversia constitucional, ya no se encuentra pendiente de resolución la controversia constitucional 98/2014, promovida por el propio Municipio actor, pues este Tribunal Pleno en sesión de catorce de marzo de dos mil dieciséis; resolvió dicho juicio constitucional; y, por tanto, se considera que se actualiza otra diversa que a continuación se expone:

29. **b)** En relación con el artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰ que prevé la improcedencia de la controversia constitucional contra normas generales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia constitucional, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;..."

30. Lo anterior se aprecia de tal manera, en virtud de que al resolver este Tribunal Pleno en sesión de catorce de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de votos, la controversia constitucional número 98/2014, promovida por el propio Municipio actor, declaró la validez del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

31. En este sentido, lo procedente es sobreseer respecto del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de conformidad con los artículos 19, fracción IV y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32. **c) Falta de interés legítimo del Municipio actor.** El Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, hacen valer de manera coincidente la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar los artículos 3, fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI; XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89, fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266, fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, en virtud de que no resiente una afectación en su ámbito competencial.

33. Este Tribunal Pleno considera fundado este planteamiento, tal como a continuación se expondrá.

34. La controversia constitucional tiene como objeto principal de tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten

con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, para ello es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.²¹

35. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de la parte actora.

36. Por tanto, el ente legitimado que promueva la controversia en contra de una norma o acto y no logre acreditar que afecta su esfera de facultades o atribuciones, sino que lo hace por el mero interés de preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se dan las condiciones para que se resuelvan los temas propuestos, ya que, al no demostrarse una afectación es evidente su falta de interés legítimo para reclamar los artículos impugnados.

37. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor, pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional, permitiéndose la revisión en abstracto, de un acto que de ningún modo se relacione con quien la impugna, convirtiendo a este Tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad y estructura de la controversia constitucional, esto es, del principio de división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

38. Ahora, los argumentos de invalidez que hace valer el Municipio actor parten principalmente de las siguientes violaciones:

²¹ En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2012 y 51/2012, fallados los dos primeros el 15 de junio de 2011, y los dos restantes el 8 de junio y el 7 de septiembre del mismo año, respectivamente, cuyo criterio confirmó el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver en sesión de 16 de agosto de 2011, el recurso de reclamación 36/2011-CA.

a) El artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es violatorio del derecho humano a la privacidad, intimidad o vida privada, debido proceso; inviolabilidad de las comunicaciones privadas y protección de datos personales.

b) El artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión infringe los derechos colectivos en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de las organizaciones civiles sin fines de lucro, que están constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad; de las comunidades indígenas y de las instituciones de educación superior de carácter privado; y derecho humano a la no discriminación.

c) El artículo cuadragésimo primero transitorio del decreto impugnado viola los derechos sociales a la difusión y acceso cultural, tecnológico y científico.

d) Los artículos 3, 15, 119, 120, 131, 144, 177, 206, 208, 262, 263, 265, 266, 267, 269, 270 al 275, 277, 284 y noveno transitorio son violatorios de la facultad del Instituto Federal de Telecomunicaciones para declarar agentes preponderantes por servicios.

e) Los artículos 9, 15, 100, 194, 217, 219, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297 y 308 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como 39, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, vulneran la autonomía del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

f) Los artículos 27 y 144 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contravienen los artículos 6o. y 28 de la Constitución Federal, así como el artículo octavo transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado el 11 de junio de 2013, porque se transgrede el mandato concreto de retransmisión gratuita de señales, en perjuicio del derecho a la información y el acceso a la radiodifusión en condiciones de competencia efectiva.

g) El Decreto combatido contraviene los artículos 6o., apartado B, fracción I, constitucional y octavo transitorio, fracción I, del decreto constitucional publicado el 11 de junio de 2013, por transgredir el mandato de políticas de inclusión digital.

h) El artículo noveno transitorio del decreto en cuestión es contrario al diverso 28 de la Ley Fundamental, en cuanto transgrede las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica.

i) Los artículos 285, 286, 287 y 288 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión transgrede el artículo 28 de la Carta Magna, referente a la propiedad cruzada.

j) El artículo 297 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es contrario al artículo 28 de la Ley Fundamental, referente a la ejecución de sanciones impuestas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

39. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLVI. Preponderancia: Calidad determinada por el Instituto de un agente económico en los términos del artículo 262 de esta Ley; ..."

"Artículo 9. Corresponde a la Secretaría:

"I. Emitir opinión técnica no vinculante al Instituto, en un plazo no mayor a treinta días naturales sobre el otorgamiento, la prórroga, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

"II. Adoptar, en su caso, las acciones y medidas necesarias que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cuando el Instituto le dé aviso de la existencia de causas de terminación por revocación o rescate de concesiones, disolución o quiebra de las sociedades concesionarias;

"III. Planear, fijar, instrumentar y conducir las políticas y programas de cobertura universal y cobertura social de conformidad con lo establecido en esta Ley;

"IV. Elaborar las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal; ...

"IX. Llevar a cabo los procedimientos de coordinación de los recursos orbitales ante los organismos internacionales competentes, con las entidades

de otros países y con los concesionarios nacionales u operadores extranjeros; ...

"XII. Procurar la continuidad de los servicios satelitales que proporciona el Estado, bajo políticas de largo plazo;

"XIII. Declarar y ejecutar la requisa de las vías generales de comunicación a que se refiere esta Ley;

"XIV. Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores la posición del país y participar, con apoyo del Instituto, en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; ...

"XVI. Adquirir, establecer y operar, en su caso, por sí, a través o con participación de terceros, infraestructura, redes de telecomunicaciones y sistemas satelitales para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

"XVII. Promover la generación de inversión en infraestructura y servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y satelital en el país;

"XVIII. Enviar al Instituto su opinión, no vinculante, sobre el programa anual de trabajo y el informe trimestral previstos en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución;

"XIX. Elaborar, integrar y ejecutar de forma periódica los programas sectoriales, institucionales y especiales, a los que se refiere el artículo décimo séptimo transitorio del Decreto;

"XX. Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales conducentes, el programa a que se refiere la fracción V del artículo décimo séptimo transitorio del Decreto;

"XXI. Atender las disposiciones que en materia de Estrategia Digital emita el Ejecutivo Federal; ..."

"Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto: ...

"XX. Determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, así como agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones;

e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados materia de esta Ley; ...

"XXII. Establecer las medidas e imponer las obligaciones específicas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o del agente que a nivel nacional tenga poder sustancial en el mercado relevante de servicios de acceso al usuario final, de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dichos agentes, entre otros elementos; ...

"LX. Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en esta Ley que regulan la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes; ...

"LXII. Informar a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Gobernación, los resultados de las supervisiones realizadas en términos de la fracción LX de este artículo, para que éstas ejerzan sus facultades de sanción, y ..."

"Artículo 89. Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes: ...

"III. Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo; ..."

"Artículo 90. Para el otorgamiento de las concesiones de radiodifusión para uso público y social, el Instituto deberá tomar en consideración: ...

"Cumplidos los requisitos establecidos en la Ley y aquellos establecidos por el Instituto, se otorgará al solicitante la concesión de espectro radioeléctrico de uso social destinado para comunidades y pueblos indígenas, conforme a la disponibilidad del programa anual correspondiente.

"El Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que

va de los 88 a los 108 MHz. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda.

"El Instituto podrá otorgar concesiones para estaciones de radio AM, comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Lo anterior, sin perjuicio de que el Instituto pueda otorgar concesiones de uso público, comercial o social, que no sean comunitarias o indígenas, en el resto del segmento de AM."

"Artículo 100. Para fijar el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento, la prórroga de la vigencia o los cambios en los servicios de las concesiones, así como por la autorización de los servicios vinculados a éstas tratándose de concesiones sobre el espectro radioeléctrico, el Instituto deberá considerar los siguientes elementos:

- "I. Banda de frecuencia del espectro radioeléctrico de que se trate;
- "II. Cantidad de espectro;
- "III. Cobertura de la banda de frecuencia;
- "IV. Vigencia de la concesión;
- "V. Referencias del valor de mercado de la banda de frecuencia, tanto nacionales como internacionales, y
- "VI. El cumplimiento de los objetivos señalados en los artículos 6o. y 28 de la Constitución; así como de los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos.

"En la solicitud de opinión que formule el Instituto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá incluir, en lo aplicable, la información a que se refieren las fracciones I a VI de este artículo, así como el proyecto de contraprestación derivado del análisis de dicha información."

"Artículo 119. Los concesionarios que tengan redes públicas de telecomunicaciones que presten servicios móviles, celebrarán libremente acuerdos relativos al servicio de usuario visitante en los que establezcan los términos y condiciones bajo los cuales se efectuará la conexión entre sus plataformas para originar o recibir comunicaciones de voz y datos. La celebración de dichos acuerdos será obligatoria para el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o a los agentes económicos con poder sustancial, a quienes se les podrá imponer la obligación de suscribir el acuerdo

respectivo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de la solicitud por parte del concesionario interesado.

"El agente económico preponderante o con poder sustancial, estará obligado a prestar el servicio de usuario visitante de manera temporal y exclusivamente en aquellas zonas en las que el concesionario interesado no cuente con infraestructura o no preste el servicio móvil.

"En caso de desacuerdo, el Instituto resolverá los términos no convenidos que se susciten respecto del servicio de usuario visitante, buscando, en todo momento, el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Por lo que respecta al plazo, el Instituto establecerá el tiempo durante el cual estarán sujetos a la obligación de prestar el servicio de usuario visitante, a fin de que dentro de dicho plazo los concesionarios que no tengan infraestructura desplieguen la misma."

"Artículo 120. El Instituto regulará los términos, condiciones y tarifas de los servicios de usuario visitante que deberá prestar el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o los agentes económicos con poder sustancial, a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. A tal efecto, el Instituto determinará las tarifas con base en un modelo de costos que propicie competencia efectiva y considere las mejores prácticas internacionales y la participación de los concesionarios en el mercado. Dichas tarifas en ningún caso podrán ser superiores a la menor tarifa que dicho agente registre, ofrezca, aplique o cobre a cualquiera de sus clientes a fin de fomentar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. El agente económico preponderante o los agentes económicos con poder sustancial no podrán discriminar en la provisión de este servicio y la calidad del mismo deberá ser igual a la que reciban sus clientes.

"Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones fijas que celebren acuerdos de comercialización en términos de lo dispuesto en el artículo 270 de esta Ley con un concesionario móvil distinto al que se refiere el párrafo anterior, podrán solicitar directamente en los términos previstos en el citado párrafo, el servicio de usuario visitante con el objeto de complementar los servicios a comercializar. El Instituto establecerá los mecanismos para la operación eficiente de dichos servicios."

"Artículo 131. Cuando el Instituto considere que existen condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, determinará los criterios conforme a los cuales los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, fijas y móviles, celebrarán de manera obligatoria acuer-

dos de compensación recíproca de tráfico, sin cargo alguno por terminación, incluyendo llamadas y mensajes cortos.

"Durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente:

"a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y

"b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

"El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

"Las tarifas que determine el Instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestión de red, el volumen de tráfico u otras que determine el Instituto.

"Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

"El Instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el Instituto resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo."

"Artículo 144. Las redes compartidas mayoristas operarán bajo principios de compartición de toda su infraestructura y venta desagregada de todos sus servicios y capacidades. A través de dichas redes se prestarán exclusivamente servicios a las comercializadoras y concesionarios bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos.

"Los concesionarios que deseen hacer disponible a otros concesionarios la capacidad adquirida de la red compartida, sólo podrán hacerlo si ofrecen las mismas condiciones en que adquirieron dicha capacidad de la red compartida, sin que se entienda que la contraprestación económica está incluida en dichas condiciones.

"Los concesionarios que operen redes compartidas mayoristas sólo podrán ofrecer acceso a capacidad, infraestructura o servicios al agente económico preponderante del sector de las telecomunicaciones o declarado con poder sustancial, previa autorización del Instituto, el cual fijará los términos y condiciones correspondientes."

"Artículo 177. El Instituto será el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán: ...

"VII. Los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios; ..."

"Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

"I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

"Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por la legislación penal aplicable.

"El Instituto, escuchando a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta Ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;

"II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;

"b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);

"c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;

"d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;

"e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;

"f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;

"g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y

"h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

"Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

"La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, los cuales deberán informarse al Instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

"Sin perjuicio de lo establecido en esta Ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; ...

"VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier modalidad reportadas por los clientes, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas; así como realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía cuando así lo instruya la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables; ..."

"Artículo 194. La Secretaría de Economía emitirá las normas oficiales mexicanas en coordinación con el Instituto que establezcan las obligaciones específicas que deberán observar los concesionarios o autorizados, con el objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en esta Ley."

"Artículo 206. El concesionario de telecomunicaciones que haya sido declarado como agente preponderante no podrá otorgar trato preferencial a los servicios que ofrecen, consistentes con los principios de competencia, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico."

"Artículo 208. La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial, en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el Instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el Instituto, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes:

"I. No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;

"II. No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;

"III. Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;

"IV. Abstenerse de celebrar acuerdos de exclusividad en la compra y venta de equipos terminales, así como de cualquier conducta que tenga como objeto o efecto limitar el acceso de equipos terminales para el resto de competidores, y

"V. Abstenerse de celebrar contratos de exclusividad para puntos de venta y de distribución, incluyendo compra de tiempo aire, distintos a los del agente económico preponderante, que impidan u obstaculicen a otros concesionarios a acceder a dichos puntos de venta."

"Artículo 217. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"I. Ordenar y administrar la transmisión de los tiempos de Estado en los términos previstos en esta Ley, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; ...

"VI. Supervisar y monitorear la transmisión de los tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables, los boletines y las cadenas nacionales, en los términos previstos por esta Ley y sancionar el incumplimiento de los concesionarios;

"VII. Requerir a los concesionarios que presten el servicio de televisión y audio restringidos, la reserva gratuita de canales para la distribución de señales de televisión de conformidad con las disposiciones legales;

"VIII. Verificar que las transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación, que se emitan en términos de la presente Ley, incluidos aquellos relativos a la programación dirigida a la población infantil, de conformidad con los lineamientos que emita en términos de la presente Ley;

"IX. Con base en los resultados de la supervisión que realice el Instituto, imponer las sanciones establecidas en esta Ley por el incumplimiento a los lineamientos que regulen la programación y publicidad pautaada destinada al público infantil;

"X. Establecer lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, a fin de asegurar los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, y ..."

"Artículo 219. Corresponde a la Secretaría de Salud: ...

"III. Autorizar la publicidad de suplementos alimenticios, productos biotecnológicos, bebidas alcohólicas, medicamentos, remedios herbolarios, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas y demás que se determinen en la legislación aplicable. La Secretaría de Salud podrá emitir las disposiciones generales aplicables a la publicidad de los productos señalados en este artículo, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de contenidos correspondan a la Secretaría de Gobernación; ...

"V. Con base en los resultados de la supervisión realizada por el Instituto, imponer las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulen la programación y la publicidad pautaada dirigida a la población infantil en materia de salud, y ..."

"Artículo 232. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringidos deberán retransmitir de manera gratuita las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales. Cuando el concesionario no cuente con capacidad para la retransmisión de todas las señales, incluidas las multiprogramadas, la Secretaría de Gobernación, tratándose de señales del Ejecutivo Federal o la institución pública titular de la señal, indicarán al concesionario cuál de los canales de programación deberán retransmitir. En caso de que exista desacuerdo, resolverá el Instituto."

"Artículo 233. Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringido deberán reservar gratuitamente canales para la distribución de las señales de televisión de instituciones públicas federales, que indique el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, conforme a lo siguiente:

"I. Un canal, cuando el servicio consista de 31 a 37 canales;

"II. Dos canales, cuando el servicio consista de 38 a 45 canales, y

"III. Tres canales, cuando el servicio consista de 46 a 64 canales. Por arriba de este último número, se incrementará un canal por cada 32 canales de transmisión."

"Artículo 234. Cuando el servicio consista hasta de 30 canales, la Secretaría podrá requerir que, en un canal específico, se destinen hasta 6 horas diarias para la transmisión de la programación que indique la Secretaría de Gobernación."

"Artículo 235. La Secretaría de Gobernación requerirá directamente a los concesionarios los canales a que se refieren los dos artículos anteriores y podrá indicar al concesionario el número de canal que deberá asignarles."

"Artículo 236. El concesionario podrá utilizar los canales a que se refiere el artículo anterior, en tanto no le sean requeridos por la Secretaría de Gobernación.

"El concesionario cubrirá por su cuenta el costo de los equipos e instalaciones necesarios para la recepción y distribución de las señales que le sean indicadas. La calidad de transmisión de estas señales será, por lo menos, igual a las del resto del servicio."

"Artículo 237. Los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión o de televisión y audio restringidos, así como los programadores y operadores de señales, deberán mantener un equilibrio entre la publicidad y el conjunto de programación transmitida por día, para lo cual se seguirán las siguientes reglas: ...

"III. Para los concesionarios de uso social indígenas y comunitarias de radiodifusión:

"a) En estaciones de televisión, el tiempo destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, no excederá del seis por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación, y

"b) En estaciones de radio, destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, no excederá del catorce por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación.

"La duración de la publicidad referida en esta fracción no incluye los promocionales propios de la estación, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, boletines, encadenamientos y otros a disposición del Poder Ejecutivo."

"Sección II

"Publicidad

"Artículo 262. El Instituto deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes. ...

"El Instituto está facultado para declarar en cualquier momento agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión."

"Artículo 263. El Instituto establecerá los criterios de medición de tráfico y capacidad de las redes públicas de telecomunicaciones de los concesionarios. En ningún caso se considerará como tráfico del agente económico preponderante, aquel que corresponda a otro concesionario que no pertenezca al grupo de interés económico del agente preponderante, por virtud de la desagregación de la red pública local de telecomunicaciones del agente económico preponderante."

"Artículo 265. Para la declaración de agente económico como preponderante y la imposición de las medidas necesarias para evitar que se afecten la competencia y la libre concurrencia y con ello a los usuarios finales, tanto en el sector de radiodifusión como de telecomunicaciones, el Instituto aplicará el siguiente procedimiento:

"I. El Instituto notificará al agente de que se trate el proyecto de declaratoria como presunto agente económico preponderante. A la notificación correspondiente se anexará una copia del proyecto de declaratoria y se indicará el lugar donde se encuentra el expediente que le sirve de respaldo, así como el domicilio de la autoridad ante la cual deberá comparecer;

"II. El presunto agente económico preponderante tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación mencionada en la fracción anterior, para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca los elementos de prueba que considere necesarios, los cuales deberán estar relacionados con el proyecto de declaratoria de preponderancia.

"En caso de no comparecer dentro del plazo antes señalado, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna del presunto agente económico con el proyecto de declaratoria y el expediente será turnado inmediatamente para el dictado de resolución definitiva;

"III. Una vez que comparezca el presunto agente económico preponderante, el Instituto, a través de la autoridad que se determine en su estatuto, se pronunciará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y, en su caso, ordenará abrir un periodo para su preparación y desahogo por un plazo de hasta quince días hábiles.

"Se recibirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y la testimonial a cargo de autoridades, ni aquellas que sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

"Queda a cargo del presunto agente económico llevar a cabo todas las diligencias y actos necesarios para que sus pruebas sean debidamente desahogadas dentro del plazo antes mencionado, de lo contrario se tendrán por desiertas las mismas.

"De ser necesario, se celebrará una audiencia en la cual se desahogarán las pruebas que por su naturaleza así lo ameriten, misma que deberá llevarse a cabo dentro del plazo de quince días antes indicado.

"La oposición a los actos de trámite durante el procedimiento deberá alegarse por el presunto agente económico dentro del plazo de los tres días siguientes a aquel en que haya tenido verificativo la actuación que considere le afecta, para que sea tomada en consideración en la resolución definitiva.

"Concluida la tramitación del procedimiento, el presunto agente económico podrá formular alegatos en un plazo no mayor a cinco días hábiles. Transcurrido este último plazo, con o sin alegatos, se turnará el expediente a resolución;

"IV. En caso de que durante la instrucción el Instituto considere que es necesario establecer las medidas específicas o asimétricas que se le impon-

drán al presunto agente económico, ordenará su tramitación en vía incidental y resolverá en la definitiva.

"En el incidente el presunto agente económico preponderante manifestará lo que a su derecho convenga respecto de las medidas que, en su caso, se hayan determinado, dentro de un plazo que no excederá de cinco días hábiles contado a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la apertura del incidente, pudiendo sólo ofrecer las pruebas que estén directamente relacionadas con las medidas que propone el Instituto.

"En caso de no hacer manifestaciones dentro del plazo antes aludido, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna respecto de las medidas propuestas y el expediente incidental se tendrá por integrado para efectos del dictado de la resolución definitiva, y

"V. El Instituto contará con un plazo de cuarenta días hábiles para dictar la resolución definitiva correspondiente, la cual deberá ser notificada dentro de un plazo no mayor a veinte días hábiles contado a partir del día siguiente a aquel en que sea emitida por la autoridad correspondiente y, posteriormente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del propio Instituto.

"A este procedimiento le será aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que no se oponga a las disposiciones de esta Ley."

"Artículo 266. En lo que respecta al sector de radiodifusión el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante: ...

"XVI. Abstenerse de participar de manera directa o indirecta en el capital social, administración o control del agente económico preponderante en telecomunicaciones; ...

"XXII. Los concesionarios de televisión restringida podrán solicitar al agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión que se entreguen por otros medios, las señales a que se refiere la fracción I de este artículo, siempre y cuando tenga por objeto optimizar la retransmisión y paguen a dicho agente la contraprestación correspondiente a dicha entrega a precios de mercado;..."

"Artículo 267. En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

"Para efectos de este artículo, cuando se haga referencia a los servicios que se presta el agente económico preponderante a sí mismo o a su operación, se entenderá que incluye aquellos servicios que preste a subsidiarias, filiales, afiliadas o cualquier otra persona que forme parte del agente económico. ..."

"Artículo 269. El Instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:

"I. Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el instituto.

"El acceso deberá otorgarse al menos, en los mismos términos y condiciones que se ofrece a sí mismo, sus filiales o subsidiarias u otras empresas del mismo grupo de interés económico.

"Para efectos de lo anterior se considerarán elementos de la red pública de telecomunicaciones local, las centrales de cualquier tipo y jerarquía, radio-bases, equipos, sistemas maestros, sistemas de prueba, el acceso a funcionalidades de la red y los demás elementos de red que sean necesarios para que la prestación de los servicios se proporcione, al menos, en la misma forma y términos en que lo hace el agente económico preponderante;

"II. Ofrecer cualquier tipo de servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones local, al circuito físico que conecta el punto de conexión terminal de la red en el domicilio del usuario a la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; y al circuito físico que conecta el punto de terminación de dicha red en el domicilio del usuario a un punto técnicamente factible entre el domicilio del usuario final y la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; ya sea que se solicite servicio completamente desagregado, servicio compartido, compartido sin servicio telefónico básico, transferencia de datos, o cualquiera que la tecnología permita y que acuerde con el concesionario interesado, o lo determine el instituto;

"III. Someter a la aprobación del Instituto, a más tardar el 30 de junio de cada año, las ofertas públicas de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y desagregación de la red pública de telecomunicaciones local.

"El Instituto someterá la oferta o las ofertas respectivas a consulta pública durante un plazo de treinta días naturales. Terminada la consulta el Instituto contará con cuarenta y cinco días hábiles para aprobar, y en su caso, modificar la oferta respectiva, plazo dentro del cual dará vista a dicho agente para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"La oferta de que se trate deberá entrar en vigor y publicarse a través de la página del Instituto dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año.

"La oferta respectiva permanecerá vigente por el año siguiente y deberá ser actualizada en caso de que el agente económico preponderante ofrezca, aplique o facture a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones nuevas condiciones, coberturas o tecnologías;

"IV. Realizar a su costa la creación, desarrollo y la implantación de procesos, sistemas, instalaciones y demás medidas que resulten necesarias para permitir la provisión eficiente y en condiciones de competencia de los elementos y servicios de desagregación a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que determine el Instituto. Entre otros elementos y servicios, se incluirán los relativos a reporte de fallas, ubicación dentro y fuera de la central de la red del agente económico preponderante, establecimiento de niveles de calidad del servicio, procesos de facturación, pruebas y homologación de equipos, estándares operativos y procesos de mantenimiento.

"Para la definición de las medidas a que se refiere el párrafo anterior y garantizar su debida ejecución, el Instituto establecerá grupos de trabajo a los que deberán integrarse el agente económico preponderante y los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que señale el Instituto. Adicionalmente, los grupos de trabajo atenderán tareas relativas a la definición de los procesos para el monitoreo de las medidas impuestas por el Instituto, tecnología a ser utilizada, topología, niveles de calidad de servicios y creación de reportes de desempeño sobre factores operativos, económicos, administrativos, comerciales y técnicos asociados.

"El Instituto emitirá las reglas de instalación y operación de los grupos de trabajo y resolverá de manera expedita las diferencias entre sus miembros. Para los asuntos previstos en las reglas mencionadas, el instituto podrá auxiliarse con la contratación de un tercero con probada experiencia;

"V. Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra

óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el Instituto para que dicho acceso sea efectivo.

"Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;

"VI. Permitir el acceso de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a los recursos esenciales de su red, con base en el modelo de costos que determine el Instituto, mismo que deberá promover la competencia efectiva y considerar las mejores prácticas internacionales, las asimetrías naturales de las redes y la participación en el sector de cada concesionario. El agente económico preponderante no podrá imponer a los otros concesionarios de dichas redes públicas términos y condiciones menos favorables que los que se ofrece a sí mismo, a sus filiales y subsidiarias y a las empresas que forman parte del mismo grupo de interés económico;

"VII. El Instituto podrá intervenir de oficio para garantizar que en el acceso desagregado a que se refiere este artículo existan condiciones de no discriminación, competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones, eficacia económica y un beneficio máximo para los usuarios finales, y

"VIII. Aquellas medidas adicionales que a juicio del instituto sean necesarias para garantizar la desagregación efectiva."

"Artículo 270. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones en el ámbito geográfico de su concesión, la posibilidad de ofrecer a sus usuarios, bajo las mismas modalidades de pago y en condiciones competitivas, los servicios móviles disponibles, que a su vez el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones presta a sus usuarios, los que de manera enunciativa, mas no limitativa consisten en:

"I. Tiempo aire;

"II. Mensajes cortos;

"III. Datos;

"IV. Servicios de valor agregado, y

"V. Servicio de usuario visitante."

"Artículo 271. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones deberá permitir a los concesionarios y a los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones, seleccionar la infraestructura y plataforma para soportar su modelo de negocio, así como facilitar la integración de dicha plataforma con las plataformas de sistemas del agente económico preponderante."

"Artículo 272. Los concesionarios y los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a adquirir los servicios mayoristas señalados en los artículos anteriores del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado. Para el establecimiento de los precios mayoristas de los servicios entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado y el concesionario, deberá estar soportado en una metodología que le permita al concesionario o al autorizado vender los mismos servicios que ofrece el agente económico preponderante o en su caso el agente económico con poder sustancial de mercado de forma competitiva y obtener un margen de utilidad razonable y equitativo, que cuando menos sea similar al del agente económico preponderante, a efecto de evitar ser desplazado por éste. Para determinar dicho precio mayorista, el Instituto deberá considerar el precio más bajo que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, cobre u ofrezca a cualquiera de sus clientes o registre, respecto de cada servicio. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, no podrá discriminar el tráfico mayorista y la calidad del servicio deberá ser igual al que reciban sus clientes."

"Artículo 273. Las tarifas, las condiciones y los términos de los servicios que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones aplique al concesionario o al autorizado para comercializar servicios de telecomunicaciones, inclusive las modificaciones que los mismos sufran, así como los paquetes y promociones, deberán ser autorizadas por el instituto."

"Artículo 274. El convenio que los concesionarios o los autorizados para comercializar servicios de telecomunicaciones y el agente económico pre-

ponderante en el sector de las telecomunicaciones celebren no deberá estar sujeto a niveles de consumo mínimos ni máximos. En el convenio se deberá permitir al concesionario y, en su caso, al autorizado:

"I. Tener y administrar numeración propia o adquirirla a través de su contratación con concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

"II. Portar a sus usuarios a otro concesionario, y

"III. Las demás medidas que favorezcan su modelo de negocios; la integración de servicios fijos y móviles y la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones."

"Artículo 275. El Instituto verificará de manera trimestral y sancionará el incumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que le hubiese impuesto al agente económico preponderante y, en su caso, determinará la extinción en sus efectos de la totalidad o de algunas de las obligaciones impuestas.

"Para efectos del párrafo anterior, el Instituto podrá auxiliarse de un auditor externo, experto e independiente, para llevar a cabo la verificación a que se refiere el presente artículo.

"De ser el caso, previamente a la contratación del auditor externo, el Instituto recibirá la opinión de los concesionarios interesados que no tengan el carácter de agentes económicos preponderantes en el sector que corresponda y en el plazo que para tal efecto establezca."

"Artículo 277. Los agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones y en el sector de la radiodifusión, podrán participar en licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, siempre y cuando lo autorice el instituto y se apeguen a los límites de acumulación de espectro radioeléctrico que al efecto determine."

"Artículo 284. Los agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones serán susceptibles de ser declarados con poder sustancial, y el Instituto podrá imponerles las obligaciones específicas que determine conforme a lo dispuesto en esta Ley."

"Artículo 285. En los casos de concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, que impida o limite el acceso a información plural en tales mercados y zonas, se estará a lo siguiente:

"I. El Instituto indicará al concesionario que preste el servicio de televisión restringida de que se trate aquellos canales de información noticiosa o de interés público que deberá integrar en sus servicios, en la medida en que sea necesario para garantizar el acceso a información plural y oportuna, y

"II. El concesionario deberá incluir al menos tres canales cuyos contenidos predominantemente sean producción propia de programadores nacionales independientes cuyo financiamiento sea mayoritariamente de origen mexicano, de conformidad con las reglas que al efecto emita el Instituto."

"Artículo 286. Cuando el concesionario incumpla lo previsto en el artículo anterior, el Instituto impondrá los límites siguientes:

"I. A la concentración nacional o regional de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinado a la prestación de servicios de radiodifusión;

"II. Al otorgamiento de nuevas concesiones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas a la prestación de servicios de radiodifusión, o

"III. A la propiedad cruzada de empresas que controlen varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica.

"Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley."

"Artículo 287. Para la imposición de los límites a que se refiere el artículo anterior, el Instituto considerará:

"I. Las restricciones o limitaciones al acceso a la información plural, la existencia de barreras a la entrada de nuevos agentes y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores en ese mercado o zona de cobertura;

"II. La existencia de otros medios de información y su relevancia;

"III. Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a insumos esenciales que les permitan ofrecer servicios similares o equivalentes;

"IV. El comportamiento durante los dos años previos del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, y

"V. Las ganancias en eficiencia que pudieren derivar de la actividad del agente económico que incidan favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia en ese mercado y zona de cobertura."

"Artículo 288. En el caso de que las medidas impuestas por el Instituto en términos de los dos artículos anteriores no hayan resultado eficaces, el Instituto podrá ordenar al agente económico que desincorpore activos, derechos o partes sociales de los que sea titular, en la parte que sea necesaria para asegurar el cumplimiento de dichas medidas, a fin de garantizar lo dispuesto por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

"Los agentes económicos tendrán derecho a presentar un programa de desincorporación ante el Instituto, quien lo aprobará o modificará motivando sus razones.

"En la resolución de desincorporación de activos, el Instituto deberá otorgar un plazo razonable para ello."

"Artículo 297. Las infracciones a esta Ley, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones, se sancionarán por el Instituto conforme al Capítulo II de este Título y se tramitarán en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Las infracciones a la Ley Federal de Competencia Económica, por parte de los sujetos regulados en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, se sancionarán por el Instituto en términos de lo dispuesto y atendiendo a los procedimientos establecidos en dicha ley.

"Las infracciones a los derechos de los usuarios establecidos en esta Ley, cometidas por los concesionarios o autorizados, serán sancionadas por la PROFECO en términos de lo establecido en los artículos 128 y, en su caso, del artículo 128 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

"La Secretaría de Gobernación sancionará el incumplimiento de lo establecido en esta Ley en materia de contenidos, tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; cadenas nacionales, boletines, el Himno Nacional, concursos, así como la reserva de canales de televisión y audio restringidos conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de este Título.

"El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en

materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título."

"Artículo 299. Los ingresos a los que se refiere el artículo anterior, serán los acumulables para el concesionario, autorizado o persona infractora directamente involucrado, excluyendo los obtenidos de una fuente de riqueza ubicada en el extranjero, así como los gravables si éstos se encuentran sujetos a un régimen fiscal preferente para los efectos del Impuesto Sobre la Renta del último ejercicio fiscal en que se haya incurrido en la infracción respectiva. De no estar disponible, se utilizará la base de cálculo correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

"El Instituto podrá solicitar a los concesionarios, autorizados o persona infractora, la información fiscal necesaria a que se refiere este artículo para determinar el monto de las multas señaladas en el artículo anterior, pudiendo utilizar para tal efecto los medios de apremio que esta Ley establece.

"En el caso de aquellos infractores que, por cualquier causa, no declaren o no se les hayan determinado ingresos acumulables para efectos del Impuesto Sobre la Renta o que habiéndoseles solicitado no hubieren proporcionado la información fiscal a que se refiere el artículo que antecede, se les aplicarán las multas siguientes:

"I. En los supuestos del artículo 298, inciso A), multa hasta por el equivalente a ocho millones de veces el salario mínimo;

"II. En los supuestos del artículo 298, inciso B), multa hasta por el equivalente a cuarenta y un millones de veces el salario mínimo;

"III. En los supuestos del artículo 298, inciso C), multa hasta por el equivalente a sesenta y seis millones de veces el salario mínimo, y

"IV. En los supuestos del artículo 298, incisos D) y E), multa hasta por el equivalente a ochenta y dos millones de veces el salario mínimo.

"Para calcular el importe de las multas referidas a razón de días de salario mínimo, se tendrá como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal del día en que se realice la conducta o se actualice el supuesto."

"Artículo 300. En caso de reincidencia, el Instituto podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y haya causado estado, realice otra conducta prohibida por esta Ley, independientemente de su mismo tipo o naturaleza.

"Para la imposición de las sanciones no se considerará la reincidencia en las infracciones cometidas a lo dispuesto en las fracciones I y II del inciso A), II, V y VI del inciso C) del artículo 298. Por lo que se refiere a las dos últimas fracciones referidas, solo por lo que refiere a la entrega de información."

"Artículo 308. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella en materia de contenidos audiovisuales, se sancionarán por la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo siguiente:

"A) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.01% hasta el 0.75% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por presentar de manera extemporánea avisos, reportes, documentos o información.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario autorizado o programador y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación de la Secretaría de Gobernación, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, la Secretaría de Gobernación amonestará al infractor por única ocasión;

"B) Con apercibimiento por una sola vez o multa por el equivalente de 0.76% hasta el 2.5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incumplir las disposiciones de esta Ley en materia de tiempos de Estado, cadenas nacionales, boletines, y concursos, así como respecto de la reserva de canales de televisión y audio restringidos;

"II. Exceder del tiempo de duración en la transmisión de patrocinios tratándose de concesionarios de uso público, o

"III. No atender a la clasificación y sus categorías descriptivas conforme a lo que establece esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

"C) Con multa por el equivalente de 2.51% hasta el 5% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

"I. Incluir dentro de los patrocinios la comercialización o venta de algún producto o servicio, tratándose de concesionarios de uso público, o

"II. Recibir patrocinios en contravención a lo dispuesto en esta Ley.

"En el caso de las fracciones I y III del inciso B) de este artículo no se considerará lo dispuesto en la fracción III del artículo 301 de la Ley."

"Artículo 311. Corresponde al Instituto sancionar conforme a lo siguiente: ...

"c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:

"I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta Ley, o

"II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el Instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias.

"En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario o del defensor de las audiencias, respectivamente, y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación del Instituto, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso.

"En caso de que se trate de la primera infracción, el Instituto amonestará al infractor por única ocasión."

40. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 39. Corresponde a la Secretaría, además de lo establecido en el artículo anterior: ...

"VII. Coordinarse con las demás dependencias y con el Instituto Federal de Telecomunicaciones para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, en base a las atribuciones de cada dependencia y de dicho Instituto;..."

"Artículo 68. La evaluación de la conformidad será realizada por las dependencias competentes, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones o por

los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y por las unidades de verificación acreditados y, en su caso, aprobados en los términos del artículo 70.

"(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La acreditación de los organismos, laboratorios y unidades a que se refiere el párrafo anterior será realizada por las entidades de acreditación, para lo cual el interesado deberá:

"I. Presentar solicitud por escrito a la entidad de acreditación correspondiente, acompañando, en su caso, sus estatutos y propuesta de actividades;

"II. Señalar las normas que pretende evaluar, indicando la materia, sector, rama, campo o actividad respectivos y describir los servicios que pretende prestar y los procedimientos a utilizar;

"III. Demostrar que cuenta con la adecuada capacidad técnica, material y humana, en relación con los servicios que pretende prestar, así como con los procedimientos de aseguramiento de calidad, que garantice el desempeño de sus funciones; y

"IV. Otros que se determinen en esta Ley o su reglamento.

"Integrada la solicitud de acreditación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente."

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 70. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán aprobar a las personas acreditadas que se requieran para la evaluación de la conformidad, en lo que se refiere a normas oficiales mexicanas, para lo cual se sujetarán a lo siguiente:

"(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"I. Identificar las normas oficiales mexicanas para las que se requiere de la evaluación de la conformidad por personas aprobadas y, en su caso, darlo a conocer en el Diario Oficial de la Federación; y

"(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"II. Participar en los comités de evaluación para la acreditación, o reconocer sus resultados. No duplicar los requisitos solicitados para su acreditación, sin perjuicio de establecer adicionales, cuando se compruebe justificadamente a la Secretaría la necesidad de los mismos a fin de salvaguardar tanto el

objetivo de la norma oficial mexicana, como los resultados de la evaluación de la conformidad con la misma y la verificación al solicitante de las condiciones para su aprobación."

"(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 71. Las dependencias competentes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán en cualquier tiempo realizar visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de esta Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas, por parte de las entidades de acreditación, las personas acreditadas o cualquier otra entidad u organismo que realice actividades relacionadas con las materias a que se refiere esta Ley, así como a aquellas a las que presten sus servicios."

41. El texto de los artículos impugnados de la Ley Federal del Derecho de Autor es el siguiente: (se transcriben los artículos completos para una mejor comprensión)

"Artículo 27. Los titulares de los derechos patrimoniales podrán autorizar o prohibir:

"(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"I. La reproducción, publicación, edición o fijación material de una obra en copias o ejemplares, efectuada por cualquier medio ya sea impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.

"II. La comunicación pública de su obra a través de cualquiera de las siguientes maneras:

"a) La representación, recitación y ejecución pública en el caso de las obras literarias y artísticas;

"b) La exhibición pública por cualquier medio o procedimiento, en el caso de obras literarias y artísticas, y

"c) El acceso público por medio de la telecomunicación;

"III. La transmisión pública o radiodifusión de sus obras, en cualquier modalidad, incluyendo la transmisión o retransmisión de las obras por:

"a) Cable;

"b) Fibra óptica;

"c) Microondas;

"d) Vía satélite, o

"(Reformado, D.O.F. 23 de julio de 2003)

"e) Cualquier otro medio conocido o por conocerse.

"IV. La distribución de la obra, incluyendo la venta u otras formas de transmisión de la propiedad de los soportes materiales que la contengan, así como cualquier forma de transmisión de uso o explotación. Cuando la distribución se lleve a cabo mediante venta, este derecho de oposición se entenderá agotado efectuada la primera venta, salvo en el caso expresamente contemplado en el artículo 104 de esta Ley;

"V. La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización;

"VI. La divulgación de obras derivadas, en cualquiera de sus modalidades, tales como la traducción, adaptación, paráfrasis, arreglos y transformaciones, y

"VII. Cualquier utilización pública de la obra salvo en los casos expresamente establecidos en esta Ley.

"(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

"Artículo 144. Los organismos de radiodifusión tendrán el derecho de autorizar o prohibir respecto de sus emisiones:

"I. La retransmisión;

"II. La transmisión diferida;

"III. La distribución simultánea o diferida, por cable o cualquier otro sistema;

"IV. La fijación sobre una base material;

"V. La reproducción de las fijaciones, y

"VI. La comunicación pública por cualquier medio y forma con fines directos de lucro.

"(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan."

42. Los artículos transitorios noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, décimo segundo, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto del Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano:

"Noveno. En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas, que reúnan los siguientes requisitos:

"a. Generen una reducción sectorial del Índice de Dominancia 'ID', siempre que el índice Hirschman-Herfindahl 'IHH' no se incremente en más de doscientos puntos;

"b. Tengan como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento;

"c. Que en dicha concentración no participe el agente económico preponderante en el sector en el que se lleve a cabo la concentración, y

"d. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda.

"Décimo. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar servicios determinados, previo al inicio del trámite para obtener

la autorización para prestar servicios adicionales, acreditarán ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y éste supervisará el cumplimiento efectivo de las obligaciones previstas en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como de la Ley Federal de Competencia Económica, sus títulos de concesión y disposiciones administrativas aplicables, conforme a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes deberán acreditar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones que se encuentran en cumplimiento efectivo de lo anterior y de las medidas expedidas por el propio Instituto Federal de Telecomunicaciones a que se refieren las fracciones III y IV del artículo Octavo Transitorio del Decreto antes referido. Para tal efecto, el Instituto Federal de Telecomunicaciones establecerá la forma y términos para presentar la información y documentación respectiva;

"II. El agente económico preponderante deberá estar en cumplimiento efectivo de las medidas a las que se refiere la fracción I anterior cuando menos durante dieciocho meses en forma continua;

"III. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior y siempre que continúe en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I que antecede, el Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá y emitirá un dictamen en el que certifique que se dio cumplimiento efectivo de las obligaciones referidas, y

"IV. Una vez que el concesionario haya obtenido la certificación de cumplimiento, podrá solicitar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones la autorización del servicio adicional.

"Lo dispuesto en este artículo también será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única.

"No será aplicable lo dispuesto en el presente artículo después de transcurridos cinco años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, siempre que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones esté en cumplimiento del artículo Octavo Transitorio de este Decreto, de las medidas que se le hayan impuesto conforme a lo previsto en las fracciones III y IV del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposicio-

nes de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, y de aquellas que le haya impuesto el Instituto Federal de Telecomunicaciones en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

"Décimo primero. El trámite de la solicitud a que se refiere el artículo anterior se sujetará a lo siguiente:

"I. Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar servicios determinados, deberán cumplir con lo previsto en los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones en términos del artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013;

"II. Al presentar la solicitud, dichos agentes y concesionarios deberán acompañar el dictamen de cumplimiento a que se refiere la fracción III del artículo anterior, presentar la información que determine el Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto de los servicios que pretende prestar;

"III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá sobre la procedencia de la solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes a su presentación, con base en los lineamientos de carácter general que al efecto emita y determinará las contraprestaciones que procedan.

"Transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede sin que el Instituto haya resuelto la solicitud correspondiente, la misma se entenderá en sentido negativo, y

"IV. En el trámite de la solicitud, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurarse que el otorgamiento de la autorización no genera efectos adversos a la competencia y libre concurrencia.

"Se entenderá que se generan efectos adversos a la competencia y libre concurrencia, entre otros factores que considere el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuando:

"a. Dicha autorización pueda tener como efecto incrementar la participación en el sector que corresponda del agente económico preponderante o del

grupo de interés económico al cual pertenecen los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados, respecto de la participación determinada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la resolución mediante la cual se le declaró agente económico preponderante en el sector que corresponda.

"b. La autorización de servicios adicionales tenga como efecto conferir poder sustancial en el mercado relevante a alguno de los concesionarios o integrantes del agente económico preponderante o de los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados en el sector que corresponda.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable en caso de que los agentes y concesionarios respectivos opten por transitar a la concesión única, y será independiente de las sanciones económicas que procedan conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

"Décimo segundo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá optar en cualquier momento por el esquema previsto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o ejercer el derecho que establece este artículo.

"El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones podrá presentar al Instituto Federal de Telecomunicaciones un plan basado en una situación real, concreta y respecto de personas determinadas, que incluya en lo aplicable, la separación estructural, la desincorporación total o parcial de activos, derechos, partes sociales o acciones o cualquier combinación de las opciones anteriores a efecto de reducir su participación nacional por debajo del cincuenta por ciento del sector de telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, de conformidad con las variables y parámetros de medición utilizados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la declaratoria de preponderancia correspondiente, y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica. En caso de que el agente económico preponderante ejerza esta opción, se estará a lo siguiente:

"I. Al presentar el plan a que se refiere el párrafo que antecede, el agente económico preponderante deberá manifestar por escrito que se adhiere a lo

previsto en este artículo y que acepta sus términos y condiciones; asimismo deberá acompañar la información y documentación necesaria que permita al Instituto Federal de Telecomunicaciones conocer y analizar el plan que se propone;

"II. En caso que el Instituto Federal de Telecomunicaciones considere que la información presentada es insuficiente, dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes a la presentación del plan, prevendrá al agente económico preponderante para que presente la información faltante en un plazo de 20 días hábiles. En caso de que el agente económico preponderante no desahogue la prevención dentro del plazo señalado o que a juicio del Instituto la documentación o información presentada no sea suficiente o idónea para analizar el plan que se propone, se le podrá hacer una segunda prevención en los términos señalados con antelación y en caso de que no cumpla esta última prevención se tendrá por no presentado el plan, sin perjuicio de que el agente económico pueda presentar una nueva propuesta de plan en términos del presente artículo;

"III. Atendida la prevención en los términos formulados, el Instituto Federal de Telecomunicaciones analizará, evaluará y, en su caso, aprobará el plan propuesto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes. En caso de que el Instituto lo considere necesario podrá prorrogar dicho plazo hasta en dos ocasiones y hasta por noventa días naturales cada una.

"Para aprobar dicho plan el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar que el mismo reduce efectivamente la participación nacional del agente económico preponderante por debajo del cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones a que se refiere la fracción III del artículo Octavo Transitorio del Decreto antes referido, que genere condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran dicho sector en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y que no tenga por objeto o efecto afectar o reducir la cobertura social existente.

"El plan deberá tener como resultado que la participación en el sector que el agente preponderante disminuye, sea transferida a otro u otros agentes económicos distintos e independientes del agente económico preponderante. Al aprobar el plan, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurar la separación efectiva e independencia de esos agentes y deberá establecer los términos y condiciones necesarios para que esa situación quede debidamente salvaguardada;

"IV. En el supuesto de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones apruebe el plan, el agente económico preponderante en el sector de las tele-

comunicaciones contará con un plazo de hasta diez días hábiles para manifestar que acepta el plan y consiente expresamente las tarifas que derivan de la aplicación de los incisos a) y b) del segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y las fracciones VI a VIII de este artículo.

"Aceptado el plan por el agente económico preponderante, no podrá ser modificado y deberá ejecutarse en sus términos, sin que dicho agente pueda volver a ejercer el beneficio que otorga este artículo y sin perjuicio de que pueda optar por lo dispuesto en el artículo 276 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

"V. El plan deberá ejecutarse durante los 365 días naturales posteriores a que haya sido aceptado en términos de la fracción IV. Los agentes económicos involucrados en el plan deberán informar con la periodicidad que establezca el Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre el proceso de ejecución del plan. En caso de que el agente económico preponderante acredite que la falta de cumplimiento del plan dentro del plazo referido se debe a causas que no le son imputables, podrá solicitar al Instituto Federal de Telecomunicaciones una prórroga, la cual se podrá otorgar por un plazo de hasta 120 días naturales, por única ocasión y siempre y cuando dichas causas se encuentren debidamente justificadas;

"VI. A partir de la fecha en que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones haya aceptado el plan y durante el plazo referido en la fracción anterior, se aplicarán provisionalmente entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, los acuerdos de compensación recíproca de tráfico referidos en el primer párrafo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y se suspenderán entre ellos las tarifas que deriven de la aplicación de los incisos a) y b) del párrafo segundo de dicho artículo;

"VII. El Instituto Federal de Telecomunicaciones certificará que el plan ha sido ejecutado efectivamente en el plazo señalado en la fracción V de este artículo. Para tal efecto, dentro de los 5 días hábiles siguientes al término del plazo de ejecución o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá iniciar los estudios que demuestren que su ejecución generó condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

"Otorgada la certificación referida en el párrafo anterior, se aplicarán de manera general para todos los concesionarios los acuerdos de compensación de tráfico a que se refiere el párrafo primero del artículo 131 de la citada Ley;

"VIII. En caso de que el plan no se ejecute en el plazo a que se refiere la fracción V o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, o el Instituto Federal de Telecomunicaciones niegue la certificación referida en la fracción anterior o determine que no se dio cumplimiento total a dicho plan en los términos aprobados, se dejarán sin efectos los acuerdos de compensación recíproca de tráfico y la suspensión de las tarifas a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radio-difusión, entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, y su aplicación se retrotraerá a la fecha en que inició la suspensión, debiendo dicho agente restituir a los demás concesionarios las cantidades que correspondan a la aplicación de las citadas tarifas. En este supuesto, los concesionarios citados podrán compensar las cantidades a ser restituidas contra otras cantidades que le adeuden al agente económico preponderante;

"IX. El Instituto Federal de Telecomunicaciones autorizará al agente económico que propuso el plan y a los agentes económicos resultantes o que formen parte de dicho plan, la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o su tránsito al modelo de concesión única, a partir de que certifique que el plan se ha ejecutado efectivamente y siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;

"X. Una vez que el Instituto Federal de Telecomunicaciones certifique que el plan aprobado ha sido ejecutado efectivamente, procederá a extinguir:

"a. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico como preponderante en el sector de las telecomunicaciones así como las medidas asimétricas que le haya impuesto en los términos de lo dispuesto en la fracción III y IV del artículo Octavo del Decreto antes referido, y

"b. Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico con poder sustancial en algún mercado, así como las medidas específicas que le haya impuesto.

"Cuadragésimo. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o el agente con poder sustancial en el mercado relevante

que corresponda, estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en los artículos 138, fracción VIII, 208 y en las fracciones V y VI del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a partir de su entrada en vigor.

"Cuadragésimo primero. Las instituciones de educación superior de carácter público, que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, cuenten con medios de radiodifusión a que se refieren los artículos 67 fracción II y 76 fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no recibirán presupuesto adicional para ese objeto.

"Cuadragésimo quinto. La restricción para acceder a la compartición de infraestructura del agente económico preponderante en radiodifusión, prevista en la fracción VII del artículo 266 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no será aplicable al o los concesionarios que resulten de la licitación de las nuevas cadenas digitales de televisión abierta a que se refiere la fracción II del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones."

43. Los artículos impugnados de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la parte que interesa, versan sobre: a) Las obligaciones de los concesionarios de telecomunicaciones; b) Los mecanismos de financiamiento, bandas de frecuencia asignadas c) Presupuesto adicional para medios de difusión de las instituciones de educación superior de carácter público; d) Las sanciones al defensor de audiencias por obligaciones que le son ajenas; y e) Las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión.

44. En cuanto los artículos impugnados de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización disponen sobre las facultades de las Secretarías de Economía y de Comunicaciones y Transportes en materia de Telecomunicaciones.

45. Por su parte, los artículos 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor establecen los derechos patrimoniales de los titulares de las concesiones y los derechos de los organismos de radiodifusión.

46. Finalmente, los artículos transitorios impugnados refieren a la regulación de los agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como a las instituciones de educación superior de carácter público.

47. Ahora bien, tal y como se desprende de los planteamientos formulados por el Municipio actor, en el caso, no se advierte ninguna invasión a su ámbito competencial, puesto que, como ya se dijo, el objeto principal de tutela de la controversia constitucional es justamente el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, por ello es necesario que con los artículos impugnados exista una afectación a su esfera competencial.

48. En efecto, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional al Municipio actor, es insuficiente para que esta Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, desvinculado del ámbito competencial de la parte actora, sino que es necesario que el Municipio actor acredite la afectación que dichas normas legales le ocasionen en su ámbito competencial.

49. Las normas impugnadas no afectan la esfera de competencia y atribuciones del Municipio actor, en términos del 115 de la Constitución Federal, en virtud de que los temas que plantea consisten en la manera en que el legislador federal reguló a los concesionarios de uso social respecto de las fuentes de ingresos que éstos puedan obtener, al prohibirles la venta de publicidad comercial; la permisión de la venta de publicidad solo a los entes públicos federales pero limitándolos solamente al uno por ciento de sus presupuestos respectivos; la discriminación que provoca dicha prohibición que tiene que ver con que los concesionarios de uso social no tienen fines de lucro, como son los medios sociales de radio y televisión; la segregación y marginación de los concesionarios de uso social que a juicio del actor contradice la homologación que pretende la Constitución Federal, esto es la igualdad de los diferentes modelos de radio y televisión, comercial, público y social; y finalmente, entre otras cosas, la manera en que se otorgan facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones para que reserve cierto porcentaje de la banda de frecuencias de radio FM comunitarias e indígenas y para que pueda otorgar concesiones para estaciones de radio AM comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Sin embargo, el Municipio actor no acredita de qué manera se invade su ámbito competencial ni este Alto Tribunal advierte afectación alguna en términos del artículo 115 de la Constitución Federal.

50. En efecto, el Municipio no plantea un conflicto competencial con los poderes demandados, sino que estima que los artículos impugnados son vio-

latorios de la Constitución Federal por diferentes causas, pero no porque se viole una atribución del propio Municipio.

51. En ese orden de ideas, la circunstancia de que el Municipio actor aduzca violaciones a la Norma Fundamental no implica que se afecte su ámbito competencial, y de ningún modo resulta factible que pueda impugnar normas que vulneren un ámbito de competencia diferente al suyo. En el caso, se reitera que el Municipio actor no plantea una violación a sus atribuciones constitucionales, sino que impugna las normas por la forma en que el Poder Legislativo reguló las diferentes figuras en las normas impugnadas, al considerar, entre otras cosas que: son discriminatorias, violan la libre competencia, no se homologaron las autorizaciones para prestar los servicios de radio y televisión, afectan a los concesionarios de uso social que no tiene fines de lucro, etcétera; sin embargo, ninguna de estas argumentaciones está encaminada a acreditar una afectación al ámbito de competencia municipal.

52. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que el Municipio actor no plantea un problema competencial respecto de una atribución propia, sino que pretende demostrar defectos que a su juicio contienen los citados artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, en relación con normas constitucionales, lo que de ningún modo acredita un interés legítimo para la promoción de la presente controversia constitucional.

53. Así, si el Municipio actor no acreditó una afectación a su ámbito competencial, tampoco existe la posibilidad para que esta Suprema Corte conozca en abstracto de temas no relacionados con sus propias atribuciones constitucionales. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis número P/J. 83/2011 (9a.),²² de rubro y texto:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIE-

²² Décima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011. Tomo 1, página 429.

RE.—La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

54. En este sentido, lo procedente es sobreseer respecto de los artículos 3, fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX y LXII, 89, fracción III, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I, VI, VII, VIII, IX y X, 219, fracciones

III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 237, fracción III, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266, fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308 y 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor; así como noveno, décimo, párrafo tres, décimo primero, inciso a), duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X, cuadragésimo, cuadragésimo primero y cuadragésimo quinto transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con este último precepto, fracción I, inciso b), por falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar dichos preceptos legales, al no resentir una afectación en su ámbito competencial.²³

55. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es improcedente la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución.

²³ Sirve de apoyo la tesis de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.—Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo." Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, diciembre de 2004. Tesis P. LXIX/2004, página 1121.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreeser en la presente controversia constitucional. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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 Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El voto particular que formuló el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 90/2014, 92/2014, 96/2014 y 99/2014, aparece publicado en la página 158 de esta *Gaceta*.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA EXISTENCIA DE UN CONCEPTO DE INVALIDEZ SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ARTÍCULO, LO INCORPORA A LA LITIS SIN NECESIDAD DE SU SEÑALAMIENTO EXPRESO EN LA DEMANDA (ARTÍCULO 227 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS (OMISIÓN DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS DE PROPORCIONAR RECURSOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES IMPUESTAS POR LA LEY COMBATIDA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (ARTÍCULO 227 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. VALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN DE LA PROPUESTA CONTENIDA EN LAS INICIATIVAS RESPECTIVAS CON MOTIVO DEL DICTAMEN ELABORADO POR LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES RESPECTIVAS NO TRASCIENDE A LA VALIDEZ DE LA LEY POSTERIORMENTE APROBADA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA OMISIÓN DE DISTRIBUIR EL DICTAMEN RESPECTIVO CON, POR LO MENOS, VEINTICUATRO HORAS DE ANTICIPACIÓN, ASÍ COMO DE PUBLICARLO EN LA GACETA PARLAMENTARIA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN SUSTANCIAL DE AQUEL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 34/2014. MUNICIPIO DE TINGAM-BATO, ESTADO DE MICHOACÁN. 6 DE OCTUBRE DE 2015. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el nueve de abril de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Guadalupe Aguilera Rojas y Noel Nicolás Guzmán, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico del Ayuntamiento del Municipio de Tingambato, Michoacán, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán, demandando la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad.

SEGUNDO.—Como antecedentes de los actos, cuya invalidez se demanda, el Municipio actor narró los siguientes:

"Primero. En sesión de Pleno de la Septuagésima Legislatura, del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, celebrada el día trece de septiembre de dos mil siete, se dio lectura a la iniciativa de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Educación, turnándose para su estudio, análisis y dictamen a la misma comisión.

"Segundo. En sesión de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, celebrada el día seis de octubre de dos mil nueve, se dio lectura a la iniciativa de decreto que adiciona la fracción XXVI, al artículo 19 de la Ley Estatal de Educación, turnándose a la Comisión de Educación para su estudio, análisis y dictamen.

"Tercero. En sesión ordinaria de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, de fecha veintidós de abril de dos mil diez, se dio lectura a la iniciativa de Decreto, que reforma los artículos 126 al 129 de la Ley Estatal de Educación en materia ambiental, turnada a la Comisión de Educación para su estudio, análisis y dictamen.

"Cuarto. Con fecha diecisiete de diciembre de dos mil diez, el Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura conoció de la primera lectura del dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por los diputados integrantes de la Comisión de Educación, devolviéndose dicho dictamen a la comisión respec-

tiva para profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

"Quinto. Derivado de las partes considerativas del dictamen que motiva la presente demanda, se aprecia que, mediante acuerdo de fecha veintiuno de marzo de dos mil doce, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura acordó la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

"El trámite legislativo anteriormente mencionado, no se encuentra previsto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, ni en los reglamentos o manuales legislativos, además de que tal acuerdo fue realizado sin informar a la mesa directiva, a la Junta de Coordinación Política, a la conferencia para la programación de los trabajos legislativos y mucho menos al Pleno del Congreso.

"Sexto. Con fecha veintiséis de febrero del año dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reforman los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII y 73, fracción XXV; y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX, al artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin que al momento se haya presentado iniciativa que dé inicio formal al proceso legislativo para homologar y adecuar la Constitución Federal al marco normativo estatal –para reformar la Constitución Política del Estado de Michoacán y las leyes secundarias–.

"Séptimo. En fecha once de septiembre del año dos mil trece se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los decretos que expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el decreto que reforma los artículos 2o., primer y tercer párrafos, 3o., 6o., 8o., primer párrafo y fracciones II y III, 10, fracciones I, III, VI y VII, 12, fracciones VI, X y XII, 13, fracciones IV, VII y VIII, 16, primer párrafo, 20, fracción II, 21, 29, 30, primer y segundo párrafos, 31, 32, primer párrafo, 33, fracciones IV, VI, IX y XV, 34, segundo párrafo, 41, quinto párrafo, 44, tercer párrafo, 48, segundo y cuarto párrafos, 56, segundo párrafo, 57, fracción I, 58, primer párrafo; 59, segundo párrafo, 65, fracciones II, VI y VII; 67, fracción III; 69, segundo párrafo y tercero en su inciso g); 70, primer párrafo; 71, primer párrafo; 72 y 75, fracciones XII; XV y XVI; se adicionan la fracción IV al artículo 8o., las fracciones VIII, IX y X, y un último párrafo al artículo 10, las fracciones V y VI al artículo 11, un segundo párrafo a la fracción I, una fracción V Bis y una fracción XII Bis al artículo 12, las fracciones I Bis, II Bis, XI Bis, XII Bis, XII Ter, XII Quáter y XII Quintus al artículo 14, un segundo párrafo, recorriéndose en

su orden los párrafos subsecuentes, al artículo 15, un artículo 24 Bis, un quinto párrafo al artículo 25, un artículo 28 Bis, las fracciones IV Bis, XVI y XVII al artículo 33, un segundo párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 42, un tercer párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 56, los párrafos quinto y sexto al artículo 58, las fracciones VIII, IX, X, XI y XII al artículo 65, y una fracción XVII al artículo 75, y se derogan la fracción IV del artículo 11, la fracción VII del artículo 12, y el último párrafo del artículo 75, de la Ley General de Educación. Sin que al momento se haya presentado iniciativa que dé inicio formal al proceso legislativo para homologar y adecuar la Constitución Federal al marco normativo estatal –para reformar la Constitución Política del Estado de Michoacán y las leyes secundarias–.

"Octavo. Que el día veinticuatro de febrero de dos mil catorce fueron citados a reunión los integrantes de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, para desahogar la reunión que se llevaría a cabo el día veintisiete de febrero de dos mil catorce a las 8:00 a.m. en el salón de recepciones del Palacio del Poder Legislativo, bajo el siguiente orden del día: (se transcribe).

"Por los hechos conocidos posteriormente, se tiene conocimiento que en dicha reunión, –sin estar agendado en el orden del día–, fue aprobado el dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, por dos de los tres diputados que integran la Comisión de Educación, los CC. Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez.

"Con respecto al diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, la página electrónica del Congreso del Estado, informa algunos de sus datos personales, se informa que es profesor de educación primaria, sus actividades político sindicales, además de los cargos que ostenta en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como consejero nacional del sindicato y como secretario técnico de dicha organización gremial, sin precisar en la información desde cuando ostenta tales encargos, ni cuando culmina el periodo de los mismos, por lo que ante un interés directo en la ley que finalmente ha sido aprobada, representa un conflicto de interés directo entre las actividades que el legislador realiza en materia política educativa, las de carácter sindical en el gremio educativo y las que cumple como diputado e integrante de la comisión al participar y votar en el dictamen de una Ley de Educación siendo Juez y parte en el proceso legislativo, lo cual está prohibido por la Constitución y por la ley, a pesar de que la normativa parlamentaria prevé la excusa para conocer de los asuntos en los que exista interés directo, como es el caso.

"Noveno. Que el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, fueron convocados los diputados que integran la Septuagésima Segunda Legislatura a

sesión del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, bajo el siguiente: (se transcribe).

"Una vez iniciada la sesión, al momento de someter a consideración de los diputados presentes la aprobación de la orden del día, el presidente de la Comisión de Educación, el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes solicitó al presidente de la mesa directiva que sometiera al Pleno el integrar al orden del día de la sesión, la segunda lectura del dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, para su discusión y aprobación.

"En el uso de la palabra, varios diputados cuestionaron el procedimiento, al señalar lo dispuesto en la ley orgánica, en su artículo 247: (se transcribe).

"Toda vez que el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, no fue distribuido a los diputados con 24 horas de anticipación y además de que tampoco había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria. Es decir, los diputados, una vez instalada la sesión, no conocían –el proyecto de dictamen de la Ley de Educación– lo que se pretendía aprobar.

"El presidente del Congreso, el cual tiene la facultad para determinar los trámites legales que deben seguirse en las sesiones, se limitó a solicitar la lectura de la disposición siguiente:

"Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán artículo 227. (se transcribe)

"La cual es contradictoria con el artículo 247 anteriormente transcrito, y que, además, resulta contraria al principio de una democracia deliberativa, pues la falta de conocimiento oportuno de un documento que pretenda aprobarse en el parlamento, violenta lo establecido en el artículo 8, fracción XII, de la ley orgánica, el cual se establece para que todos los legisladores cuenten con la información actualizada para que les permita realizar su labor y para que en el transcurso del debate legislativo, preparen con oportunidad los argumentos en pro o en contra del dictamen que se someta a su consideración o, en su caso, contar con un tiempo prudente para presentar por escrito la correspondiente reserva a los artículos de una ley que consideren deban ser modificados de acuerdo a lo señalado en los artículos 250 y 251 de la normativa parlamentaria interna.

"Sin embargo y a pesar del cuestionamiento al procedimiento legislativo, que algunos legisladores realizaron en la sesión, fue aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes, la integración del proyecto de dic-

tamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán al orden del día de la sesión.

"Al momento de que en la sesión, se sometiera a consideración el punto correspondiente al dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, los diputados Fidel Calderón Torreblanca, Erik Juárez Blanquet, Uriel López Paredes, Silvia Estrada Esquivel, Cristina Portillo Ayala, Reginaldo Sandoval Flores, Elías Ibarra Torres, Francisco Bolaños Carmona, Leonardo Guzmán Mares, José Eleazar Aparicio Tercero, Armando Hurtado Arévalo y Selene Vázquez Alatorre, de conformidad con lo establecido en los artículos 255 y 256 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Estatal, fue presentada de manera oral y por escrito moción suspensiva, la cual tenía por objeto suspender la discusión al existir error en el procedimiento y reenviar el asunto a comisión.

"La moción señaló lo siguiente: (lo precisa).

"La moción suspensiva fue puesta a consideración del Pleno por el presidente del Congreso, la cual fue rechazada por la mayoría de los presentes, sin que ninguno de los legisladores razonara sobre la legalidad del procedimiento cuestionado.

"Finalmente, por mayoría, los legisladores aprobaron el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

"Tal y como se demuestra en el Diario de Debates de la sesión del Congreso donde fue aprobada la ley que hoy se impugna, existió debate al momento de abordarse el punto, debate que fue centrado en relación al procedimiento con el que se había incluido en el orden del día y en la decisión del presidente del Congreso de cercar con la fuerza pública el Congreso del Estado, sin que existiera la oportunidad para que los legisladores deliberaran sobre el fondo o el contenido de la ley, porque los diputados no conocieron el dictamen con oportunidad suficiente, ¿Quién puede hablar de lo que no conoce? ¿Cómo argumentar a favor o en contra si a los legisladores no les fue entregado con anticipación a la sesión el dictamen legislativo? Si lo anterior por sí solo es una violación al procedimiento parlamentario, vulnerando el principio deliberativo y democrático que debe de cumplir el debido proceso en el Congreso, se agrava más cuando encontramos que la Comisión de Educación decidió dar trámite a un dictamen al que se le había dado lectura 1,168 mil ciento sesenta y ocho días atrás, el cual, fue dictaminado en comisiones dos horas antes de la sesión de Pleno, sin que estuviera agendado en el orden del día en las dos reuniones, la de la comisión y la del Pleno, además de que contenía adecuaciones y la homologación a la Constitución Federal y leyes federales

aprobadas en el año 2013, sin que para ello se hayan presentado iniciativas de ley, lo anterior, en su conjunto vulnera la esencia deliberativa y democrática del parlamento, por lo cual, no puede considerarse válida la ley que es producto de las violaciones a principios constitucionales, pues además le impone atribuciones y facultades a los Ayuntamientos sin ser acompañados del presupuesto correspondiente, dañando así severamente la hacienda pública municipal, además de que a los Ayuntamientos no les fue requerida la opinión en el proceso de elaboración del dictamen por la comisión, tal y como se establece en el procedimiento reservado para su elaboración en la normativa parlamentaria.

"Décimo. Que la sesión de Pleno de la Septuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, fue realizada de manera privada, toda vez de que el presidente de Congreso ordenó impedir el acceso a los ciudadanos a la sesión, sin que el orden del día representara por los asuntos tratados la posibilidad de que la sesión no fuera pública.

"Décimo primero. El interés jurídico del Municipio que representamos para solicitar a Nuestro Máximo Tribunal que revise la constitucionalidad del procedimiento legislativo realizado por el Congreso del Estado de Michoacán, es porque la ley aprobada, de manera obscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el presupuesto para que los Ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la ley impone.

Al respecto, se debió prever el cumplimiento del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los Ayuntamientos de Michoacán contaran con las aportaciones que al efecto fijara el Congreso de la Unión, sin embargo la ley fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado, obligándonos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio, sin que se hayan designado recursos para ello, erosionando la hacienda pública municipal.

"Décimo segundo. En el proceso legislativo que derivó en la aprobación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, nuestro Municipio nunca tuvo conocimiento del mismo, solamente tuvimos acceso a la primera lectura del dictamen de la ley hoy cuestionada, la cual, como ya se señaló, data del año 2010, por lo que la ley aprobada y publicada, no fue puesta a consideración de nuestro Municipio para ser analizada para que, en su caso, se hayan presentado observaciones a la misma, lo anterior, de conformidad con

la siguiente disposición de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado: 'Artículo 244.' (se transcribe)."

TERCERO.—El Municipio actor señaló como preceptos violados los diversos 1o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 115, fracciones II, III y IV, 120, 126, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

Violaciones al proceso de formación legislativa de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

El proceso legislativo del cual derivó la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, inobservó lo dispuesto tanto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, como en la Constitución de esa entidad. Lo anterior, lo estima así, por lo siguiente:

- La Comisión de Educación del Congreso de la entidad elaboró el dictamen de ley fuera de los plazos que señala el artículo 243 de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones a las que se turnen iniciativas deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción, plazo que podrá prorrogarse hasta por noventa días más. Lo anterior, en virtud de que las iniciativas que sustentan la ley combatida se presentaron los días trece de septiembre de dos mil siete, seis de octubre de dos mil nueve y veintidós de abril de dos mil diez, y la Comisión de Educación del Congreso Estatal elaboró el dictamen de primera lectura hasta el diecisiete de diciembre de dos mil diez y el de segunda lectura el veintisiete de febrero de dos mil catorce, para lo cual, transcurrieron más de tres años, habiendo pasado tres Legislaturas.

- La Ley de Educación impugnada fue aprobada fuera de los plazos establecidos en la citada ley orgánica, ya que se aprobó un dictamen que fue elaborado por la Legislatura anterior, sin que obste para estimarlo así lo dispuesto por el artículo 240 de la propia ley orgánica, en el sentido de que las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la Legislatura siguiente "***si ésta así lo determina***", ya que este precepto se refiere a iniciativas y no a dictámenes. Además, conforme al artículo 33 de la misma ley, son atribuciones del presidente del Congreso cuidar que las comisiones cumplan oportunamente con sus encargos y formular excitativas a las comisiones que no hayan presentado dictamen en el plazo legal; de ahí que no es posible que pretenda darse continuidad a un proceso legislativo que no está tutelado por la ley.

- Aun cuando se estimara que los dictámenes de primera lectura tienen la misma suerte que las iniciativas, la comisión respectiva no debió exceder el plazo de noventa días para la elaboración del dictamen, lo que, además, generó que la aprobación de la ley impugnada se aprobara fuera del plazo legal correspondiente.

- Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición; tanto es así que las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas, pues de lo contrario se reduciría a los Congresos a una oficialía de partes para que aprueben en automático los documentos que se presenten. En el caso, no se respetó el derecho de las minorías del Congreso de conocer el proyecto de dictamen elaborado por la comisión respectiva, de manera previa a la sesión de su aprobación.

- En la reunión de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, no se respetaron los principios de publicidad y al debido proceso legislativo, habida cuenta que el dictamen de segunda lectura de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue aprobado en una reunión de comisión convocada para el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, mismo día en que se verificó la sesión del Congreso que aprobó ese dictamen que, además, no estaba contemplado en la orden del día de dicha sesión, ya que este asunto no estaba agendado en el citatorio a los miembros de la comisión. Lo anterior, aduce la actora, conculca el artículo 61, fracción II, de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones deberán sesionar ordinariamente por lo menos una vez, previo citatorio, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, el cual, deberá contener el orden del día y los documentos sobre los cuales versará la reunión. No obstante ello, la reunión de comisión no fue convocada para tratar el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, porque este punto lo incorporaron en la reunión dentro de los asuntos generales.

- La comisión dictaminadora analizó el expediente y elaboró el dictamen entre las ocho y las once horas del día veintisiete de febrero; de ahí que es claro que no existió tiempo suficiente para que todos los diputados con derecho a voz pudieran participar en la reunión de la comisión, tanto es así que sólo dos diputados, integrantes de la comisión, de todo el Congreso Estatal, supieron que tal asunto se abordaría sin estar previamente agendado en la reunión de la comisión.

- El dictamen de segunda lectura fue presentado fuera de los plazos que la ley señala, lo que por sí solo constituye una irregularidad grave.

- Dos o tres de los integrantes de la comisión, en lugar de dar el trámite reservado por la ley para la presentación de dictámenes, lo presentaron ante el Pleno, al momento de la aprobación de la orden del día, lo que hicieron notar varios diputados durante la sesión del Pleno; sin embargo, la mayoría impuso su inclusión.

- El proyecto de dictamen de segunda lectura no se distribuyó previamente a los diputados como señala el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.

- Para la elaboración del proyecto de dictamen, no se cumplió lo señalado en la fracción III de artículo 244 de la normativa parlamentaria, ya que nunca hubo observaciones de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra con el dictamen finalmente aprobado; además, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 244, los dictámenes deben presentarse a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.

- Se inobservó lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en su segundo párrafo, en el sentido de que, una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la cual, puede profundizar en el estudio de la iniciativa, lo cual, en el caso, no ocurrió, en virtud de que la Comisión de Educación en lugar de profundizar sobre las iniciativas presentadas, el veintiuno de marzo de dos mil doce acordó "**la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura**", y tomó en cuenta las reformas publicadas a la Constitución Federal el veintiséis de febrero de dos mil trece, así como las disposiciones legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece.

- Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 242, 243 y 244 de la citada ley orgánica que, respectivamente, señalan que los dictámenes no podrán debatirse sin antes haber pasado a comisiones; que no puede haber dictamen sin iniciativa, lo cual tampoco se respetó, y que los dictámenes deben contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, así como la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustenten, así como de la exposición de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida, lo cual tampoco se cumple en el dictamen aprobado por el Pleno.

- El proceso legislativo no tomó en cuenta al Ayuntamiento actor, en cuanto ente público, a pesar de lo dispuesto por el artículo 65 de la citada ley orgánica.

- En la sesión del Pleno, un operativo de seguridad impidió que fuera pública la sesión del Congreso Estatal de veintisiete de febrero de dos mil catorce, lo que propició que se llevara a cabo de forma privada, a la que solamente accedieron los legisladores y el personal del Congreso, impidiendo la publicidad de la reunión. Asimismo, se impidió el uso de la palabra durante la sesión mencionada, ya que al momento del debate, en el punto correspondiente a la discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la Comisión de Educación, se impidió el uso de la palabra a varios diputados, entre ellos, a la diputada Cristina Portillo Ayala, lo que violenta el principio de democracia deliberativa con el que deben conducirse los parlamentos.

Este Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 83/2009, promovida por los diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, señaló que el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, es un órgano deliberante, donde encuentran cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios, y que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, pues tanto la deliberación parlamentaria, como las votaciones, deben ser públicas.

De acuerdo con el precedente antes citado, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los derechos de debido proceso y legalidad, contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y 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 anteriores criterios, siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

La actora también aduce que las violaciones al procedimiento pueden llegar a trascender al plano constitucional, pues en función de lo que haya sucedido, éstas pueden llegar a tener un potencial invalidante de la norma al final, producida por el órgano legislativo.

Inconstitucionalidad del artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Se aduce que debe declararse la inconstitucionalidad de este precepto, en cuanto señala que el Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión hasta antes de aprobarlo y que, en el caso de retiro de asuntos, bastará el acuerdo de la mayoría simple.

Que este precepto se encuentra en contradicción con el artículo 247 de la propia ley, que señala que no podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de decreto, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Asimismo, este precepto se encuentra en contradicción con el sistema jurídico que regula los procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y por violación al principio de democracia deliberativa, pues el efecto de una ley no es el mismo que el de una propuesta de acuerdo o posicionamiento. Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición; por ello, las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas; además, si no se garantiza el debate debidamente informado de todos los legisladores, no sería necesario un parlamento plural que permita escuchar a los diputados de todas las fuerzas políticas, en un debate que garantice una debida preparación de los argumentos a discutir en las sesiones.

Omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos y aprobar la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

La ley fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado, obligando a éstos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio, sin contar con recursos para ello, erosionando la hacienda municipal.

La omisión del órgano legislativo estatal demandado de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos, a fin de que estén en posibilidad de cumplir con las atribuciones y obligaciones establecidas en la Ley para el Estado de Michoacán de Ocampo, vulnera el artículo 126 de la Constitución Federal, que establece que el gasto público debe ajustarse a las disposiciones del presupuesto de egresos, por encontrarse en el caso de dejar de acatar un mandamiento expreso del presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, que consiste en promover la distribución de recursos económicos para invertirlos en educación e infraestructura educativa, como lo propone la iniciativa combatida.

Asimismo, tal omisión vulnera los artículos 21 y 126 de la Constitución del Estado de Michoacán, porque impiden que los Municipios en general, y el actor en lo particular, cuenten con el financiamiento autorizado en el presupuesto de egresos para ejercer funciones en materia de educación y estructura educativa.

QUINTO.—Por acuerdo de diez de abril de dos mil catorce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 34/2014 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Mediante proveído de once de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor ordenó requerir a los promoventes para que, en el plazo de cinco días hábiles, aclararan su escrito de demanda y precisaran si impugnaban los actos consistentes en *la omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos y la falta de autorización para el Municipio actor de recursos adicionales a las atribuciones y responsabilidades que la ley establece*, y a qué autoridades se les atribuyen y, en su caso, formularan los conceptos de invalidez correspondientes. Asimismo, los requirió para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Por acuerdo de ocho de mayo del mismo año, el Ministro instructor tuvo por desahogada la prevención ordenada en el acuerdo de once de abril anterior, en los siguientes términos:

"Con relación a la omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos, y de que hasta el día de hoy no se han autorizado para nuestro Municipio recursos adicionales a las atribuciones y responsabilidades que las leyes establecen, señalamos como autoridades responsables al Congreso de la Unión. A las Cámaras de Diputados y de Senadores que al día de hoy no han fijado las aportaciones económicas que les corresponderán a los Municipios con respecto a la función social que dispone el artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

La actora manifestó que el Congreso de la Unión dejó de cumplir su responsabilidad constitucional, puesto que no fueron fijadas las aportaciones económicas que les corresponderían a los Municipios, de manera específica, para cumplir con la tarea educativa en el ámbito de su competencia, pues tal como se observa en el presupuesto de egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres de diciembre de dos mil trece, no se establece el recurso de ejercer por los Municipios del Estado de Michoacán, para cumplir con su función social en materia educativa a partir de las diversas responsabilidades que se plantean en la ley controvertida, y mucho menos se especifica el recurso que le corresponde para esa función al Municipio actor.

Lo anterior, según la actora, le obliga a afrontar las responsabilidades establecidas en la ley impugnada, sin que exista el presupuesto correspondiente y sin que el Congreso de la Unión fije las aportaciones económicas para que los Ayuntamientos de Michoacán se hagan cargo del servicio social, tal y como lo dispone el artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución General, teniendo que afrontar las responsabilidades impuestas en la Ley de Educación Estatal, con el recurso que previamente se había señalado en el decreto de presupuesto de egresos vigente desde el primero de enero de dos mil catorce. En consecuencia, se transgreden en su perjuicio los artículos 1o., 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo, 115, fracciones II, III y IV, 120, 126, 128 y 133 de la Constitución Federal.

En el propio proveído, se tuvo por presentado promoviendo la controversia constitucional a nombre del Municipio de Tingambato, Estado de Michoacán, únicamente al síndico promovente, no así al presidente municipal, al considerar que la representación legal del Municipio recae sólo en el síndico; se admitió a trámite la demanda hecha valer en representación del citado Municipio; como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, así como a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, a los que ordenó emplazar para que dieran contesta-

ción a la demanda; se tuvo al Poder Ejecutivo Federal como tercero interesado; y se ordenó dar vista al procurador general de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Con fecha veintitrés de mayo de dos mil catorce, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el oficio y anexo de Alfonso Jesús Martínez Alcázar, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán quien, en representación del Poder Legislativo de la entidad, dio contestación a la demanda, señalando, esencialmente, lo siguiente:

a) Falta de legitimación de la parte actora, ya que el Municipio es el titular exclusivo de la acción de controversia constitucional, el cual sólo puede hacerla valer por medio del Ayuntamiento o del Consejo Municipal, como órganos colegiados; de ahí que sus miembros, de manera aislada, carecen de legitimación para representar al Municipio, máxime que quienes ejercitaron dicha acción, que se ostentaron como presidente municipal y síndico del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, no acreditaron que obtuvieron el previo acuerdo del Ayuntamiento para tal efecto.

b) Improcedencia de la acción, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque no se señala cuál es el ámbito o esfera competencial que se ve afectado o limitado por los preceptos de la Ley de Educación que se reclama; además, el Congreso del Estado de Michoacán no invadió la esfera de competencia de la Federación, ya que la materia educativa es de naturaleza concurrente.

c) Contrariamente a lo aducido por la actora, sí se observó a plenitud el procedimiento legislativo correspondiente, que culminó con la aprobación de la ley impugnada. En tratándose de la aprobación que el Pleno realizó de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, ciertamente se observó cabalmente el procedimiento legislativo establecido al efecto y, al ser aprobada por el Pleno de la Legislatura la ley reclamada y publicada oficialmente, en el supuesto no admitido de que se hubiesen cometido vicios durante el proceso legislativo, éstos no trascendieron de modo fundamental a la norma, por lo que, al haber sido aprobada por el Pleno, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

d) Resulta lógico que en la Ley de Egresos correspondiente no se hubiese previsto una partida para sufragar las erogaciones que impliquen las atribu-

ciones y responsabilidades que impone a los Ayuntamientos y a los presidentes municipales, ya que entró en vigor habiendo sido ya aprobada la ley de egresos respectiva.

Por lo anterior, el procedimiento que pueden observar los implicados será el de solicitar a la autoridad respectiva una ampliación al presupuesto relativo, que contemple los gastos que consideran resultan pertinentes para cumplir con dichas atribuciones y responsabilidades y, en caso de que dicha partida presupuestal sea insuficiente, solicitar su ampliación y, posteriormente, de manera anual, hacer la previsión presupuestal correspondiente.

Además, no debe pasar inadvertido que queda bajo el prudente arbitrio de las autoridades competentes determinar el mecanismo presupuestal que les permita cumplir con la ley reclamada.

Finalmente, señala que la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo impugnada, fue incorporada a la orden del día, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, que establece que el Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión.

SÉPTIMO.—Mediante oficio recibido el veinticuatro de junio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este tribunal, el senador Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, contestó la demanda en los siguientes términos:

a) No se configuran los elementos para determinar que esta autoridad incurrió en la omisión legislativa que se le atribuye, ya que el Congreso de la Unión, en ejercicio de su competencia, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Norma Suprema, estableció dentro de la Ley General de Educación la obligación a las entidades federativas de incluir en el proyecto de presupuesto que fue sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las Legislaturas Locales, los recursos suficientes, para fortalecer la autonomía de la gestión escolar, de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 Bis del ordenamiento en cita.

Por consiguiente, resulta claro que esta autoridad aprobó las modificaciones pertinentes y dispuso la concurrencia entre la Federación y los Estados

para materializar los fines que en materia educativa consagra la Constitución Federal, por lo que no incurrió en la omisión legislativa atribuida.

b) La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación no es un acto propio de esta Cámara, por lo que lo alegado por la parte actora, en razón de que no fueron fijadas por el Congreso de la Unión las aportaciones económicas que les corresponderían a los Municipios de manera específica, para cumplir con la tarea educativa en el ámbito de su competencia en el presupuesto de egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de diciembre de 2013, en una primera instancia se niega el acto referido, por no ser un acto propio de esta Cámara de Senadores, ya que dentro de su ámbito de atribuciones constitucionales no está la de aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto que envía el Ejecutivo Federal. Además, se ignora si la entidad federativa de Michoacán incluyó en su proyecto de presupuesto la partida para el sector educativo.

c) La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sí fijó las aportaciones para los Municipios, en tratándose de la materia educativa, con la finalidad de que las entidades federativas y los Municipios lleven a cabo la función social educativa que se consagra en el Texto Constitucional.

d) Al no existir la omisión legislativa combatida, debe sobreseerse con apoyo en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de dicha omisión.

e) El Congreso de la Unión no incurrió en la omisión que se le atribuye, porque expidió las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios y emitió, en acatamiento a las normas programáticas constitucionales, la legislación secundaria en materia educativa, para que el orden jurídico en general sea coincidente y acorde; asimismo, se fijaron los lineamientos respecto del financiamiento para la educación, que establecen que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos.

Por lo que lo argumentado por la parte actora, en el sentido de que no se fijaron en los términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los recursos al Municipio de Tingambato

para que cumpla con lo establecido en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, es totalmente infundado.

Conforme a lo expuesto, el Congreso de la Unión fijó los lineamientos para el financiamiento en el sector educativo, estableciendo en la Ley General de Educación la obligación para que las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, incluyan en el proyecto de presupuesto que someten a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las Legislaturas Locales, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar, pero esto se llevará a cabo de manera progresiva.

OCTAVO.—Mediante oficio recibido el veinticinco de junio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal, el diputado José González Morfín, en su carácter de presidente de la mesa directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, contestó la demanda en los siguientes términos:

a) Improcedencia de la controversia constitucional

Si bien es cierto que en vía de controversia constitucional es factible la impugnación y análisis de actos consistentes en una modificación en el mecanismo de distribución de las participaciones federales (tales como las bases, montos y plazos para la entrega de dichos recursos), o los que supongan la inobservancia a las reglas conforme a las cuales deben ser cubiertos esos recursos, lo cierto es que, en el caso concreto, no se alega una afectación a la esfera competencial del Municipio actor, por parte de los órganos legislativos federales, o bien, la potencial afectación a las participaciones federales y, por tanto, en este caso, no se surte la afectación requerida para la procedencia del presente medio de control constitucional.

Por tanto, al no existir una afectación a la esfera competencial del Municipio actor, es evidente la inviabilidad de la acción constitucional, dada la falta de interés legítimo del promovente, y no ser necesario un estudio de fondo para determinarlo; resulta procedente que se sobresea en la presente controversia constitucional, por cuanto hace al acto reclamado al Congreso de la Unión.

Además, aun en el caso de que la materia de impugnación consistiera en la distribución de las participaciones federales, el presente procedimiento constitucional resultaría, de igual forma, improcedente en contra de los actos señalados, pues las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, son distribuidas por el Congreso Estatal, mediante disposiciones generales (no así por el Congreso de la Unión), y no pueden ser afectadas, de conformidad con los artículos 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

De ahí que resulta claro que son las Legislaturas Locales las que establecen la distribución entre los Municipios correspondientes de las participaciones federales, mediante disposiciones de carácter general; y que éstas no pueden ser afectadas, correspondiendo a los Municipios el ejercicio libre de sus recursos, los cuales administrarán libremente a través de los Ayuntamientos, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal.

Por lo anterior, aun partiendo de una incorrecta distribución de las participaciones federales (rubro federal dirigido al Municipio), como lo aduce la actora, de igual forma, no existiría interés legítimo del citado promovente para la incitación de la presente controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, pues fue éste quien, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, fijó la forma y términos de su distribución.

En consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con la fracción I, inciso a), del propio precepto constitucional, por lo que se debe sobreseer en la presente controversia constitucional, de conformidad con la fracción II del artículo 20 de la citada ley de la materia.

b) Contestación de los conceptos de invalidez

El Congreso de la Unión dio cumplimiento a la atribución de distribución de competencias y fijación de aportaciones relativas a la materia educativa, a través de la Ley General de Educación, sin que pueda acreditarse una pretendida omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos, ya que ello corresponde, en todo caso, al ámbito estatal, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez vinculado con la omisión legislativa que se atribuye a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

c) Suplencia de la queja

Solicita se corrijan los errores en la cita de los preceptos que se invocan, se examinen en su conjunto los razonamientos que se citan en el texto de su escrito, así como suplir la deficiencia de la contestación de demanda que hace como órgano integrante del Congreso de la Unión.

NOVENO.—Mediante oficio recibido el primero de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, contestó la demanda en los siguientes términos:

Es infundado el concepto de invalidez que aduce que la Ley de Educación en el Estado erosiona la hacienda del Municipio actor y que se le imponen cargas indebidas, ya que el artículo 115 de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, otorga al Consejo Municipal la facultad de gestionar ante el Ayuntamiento y las autoridades competentes el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo.

En consecuencia, al Consejo Municipal corresponde gestionar los recursos necesarios para cubrir los gastos que generen la instalación y mantenimiento de una oficina en los Municipios, apoyar los gastos de transporte, alimentación y hospedaje de las sesiones de los Consejos Municipales, para con ello implementar un programa de interés comunitario que, con apoyo en el artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo, se trata de relaciones de colaboración y coordinación necesarias para la población, por lo que de ninguna manera causa perjuicio a la hacienda municipal y a las atribuciones del Ayuntamiento actor.

Además, en el título séptimo del presupuesto de egresos existe un apartado de participaciones, aportaciones federales y estatales, dentro de las cuales, el artículo 40 señala fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal, las cuales pueden ser utilizadas para fines educativos.

Por lo que se refiere a la transferencia de recursos para los Municipios, como lo estipula el artículo cuarto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, éstos serán de manera progresiva, según las necesidades que de cada Ayuntamiento se desprendan. Lo anterior, tomando en cuenta que el Consejo Municipal, con base en los convenios de coordinación que tenga el Estado y el Municipio, será el encargado de gestionar los recursos necesarios para, entre otras cosas, el mejoramiento de la infraestructura educativa.

Bajo ese tenor, la materia educativa es un derecho social, importante para el desarrollo; es por ello que debe ponderarse que el Estado y los Municipios deben establecer prioridades para la asignación de recursos dependiendo de las necesidades de los gobernados. En este sentido, ni la Constitución Local, ni ningún otro ordenamiento adopta un modelo específico que deba implementarse para la atención de las necesidades de la población, pues estos derechos son exigibles de manera universal, por la misma estructura del derecho: salud o educación, lo cual se encuentra establecido en los propios sistemas de concurrencia y coordinación establecidos en sus propias leyes. Así, la

Constitución Federal no obliga al Estado a optar por un modelo en particular, sino que deja en los órganos constituidos la elección e implementación de la planeación del desarrollo y de programas en particular para reducir la desventaja de personas o grupos.

DÉCIMO.—Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el ocho de agosto de dos mil catorce se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional.¹

SEGUNDO.—Previo al análisis de la oportunidad, debemos ocuparnos de la existencia de los actos omisivos que se imputan al Congreso de la Unión, en virtud de que este órgano los niega, pues, según afirma, sí consideró tales recursos al expedir la Ley General de Educación, así como el presupuesto de egresos correspondiente a 2014 y, además, señala que, en todo caso, a quien compete la distribución a los Municipios de las participaciones es al Estado de Michoacán, y no a la Federación.

En el caso, el Municipio actor reclama la omisión del Congreso Federal de fijar las aportaciones económicas que les corresponderán a los Municipios con respecto a la función social que dispone el artículo 3o., fracción VIII, constitucional, para cumplir con ésta en el ámbito de su competencia, pues, según el actor, del presupuesto de egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de dos mil trece, se observa que no se estableció tal recurso.

¹ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos a) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Tingambato, Michoacán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

Así pues, este Pleno considera que no es posible determinar a priori la existencia o no de la omisión legislativa imputada al Congreso de la Unión, dado que, de acuerdo a lo que manifiesta este Poder para negar su existencia, tendría que realizarse un examen propio del fondo del asunto, pues es en ese momento en donde podrá analizarse si se actualiza una obligación por parte del Poder Legislativo Federal, en el sentido que le imputa el actor, así como el marco normativo aplicable, a fin de establecer si es fundada o no.

TERCERO.—Oportunidad. De manera previa, es necesario precisar que si bien el Municipio actor no señala de manera destacada en su demanda que impugna el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, sí planteó un concepto de invalidez en específico sobre su inconstitucionalidad; de manera que, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia, procede tenerlo por incorporado a la litis, máxime que dicha norma fue expedida por el Congreso Local, el cual fue señalado como demandado y, por tanto, se le corrió traslado con el escrito de demanda relativo para que formulara su contestación.

Por consiguiente, enseguida se analizará si la demanda se promovió oportunamente respecto de las normas impugnadas:

En primer término, este Pleno advierte que es oportuna la promoción de la controversia en contra del Decreto mediante el cual se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, pues se hizo dentro del plazo previsto por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugna.

Así es, la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el viernes veintiocho de febrero de dos mil catorce, por lo que el plazo para la presentación de la demanda comenzó a partir del día lunes tres de marzo y concluyó el quince de abril siguiente, descontando de ese lapso los días inhábiles: primero, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, diecisiete, veintiuno, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo, y cinco, seis, doce y trece de abril de la misma anualidad, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al punto primero, incisos c) y f), del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los

asuntos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los de descanso para su personal.

Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve de abril de dos mil catorce, **su presentación fue oportuna.**

De igual forma, respecto del artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Estatal, en tanto que, según se desprende de la lectura integral de la demanda, este numeral se impugna con motivo del primer acto de aplicación, dentro del procedimiento legislativo que dio lugar al decreto referido en el párrafo que antecede, por lo que, partiendo del criterio de esta Suprema Corte acerca de que los vicios del procedimiento legislativo sólo podrán impugnarse al momento en que se publica la ley a que dio origen, por tanto, respecto de dicho numeral 227, al haberse aplicado en dicho procedimiento, se entiende que corrió el mismo plazo que para la impugnación de la normatividad local en materia de educación y, por ende, también es oportuna.

Por lo que se refiere a la omisión legislativa reclamada, si bien la ley reglamentaria de la materia no precisa un plazo para la impugnación de este tipo de actos, debe ponderarse que aquélla crea una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe, esto es, día con día se produce esta situación mientras subsista la omisión de la autoridad, generando consecuencias jurídicas al mismo tiempo actualizadas.

Esta peculiaridad de la situación constante en las omisiones, conduce a que, por lo general, el plazo para impugnarlas también se actualice día a día, permitiendo, entonces, en cada una de las actualizaciones, reclamarlas mediante controversia constitucional, con el fin de que cese la conducta omisiva. Sobre el particular, es aplicable la jurisprudencia número P/J. 43/2003 de este Alto Tribunal, visible en la página mil doscientas noventa y seis del Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo tenor es el siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial natu-

raleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

CUARTO.—**Legitimación activa.** La demanda fue presentada por quienes cuentan con legitimación activa para hacerlo.

El artículo 11 de la ley reglamentaria de estos juicios establece que las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas. En todo caso, dispone el precepto: "***se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.***"²

En el presente asunto, suscribieron la demanda José Guadalupe Aguilera Rojas y Noel Nicolás Guzmán, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico municipal, respectivamente.

Importa destacar que, mediante proveído de ocho de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por presentado únicamente al síndico municipal aludido promoviendo la demanda, no así al presidente municipal, determinación ésta que no fue recurrida en su oportunidad.

Así pues, el citado síndico propietario acreditó su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento, para el periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta y uno de agosto de dos mil quince, expedida por el presidente y el secretario del

² "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

Consejo Municipal Electoral de Tingambato, órgano desconcentrado del Instituto Electoral de Michoacán, en cumplimiento al acuerdo tomado en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil once, en la que se efectuó el cómputo y se declaró la validez de la elección de Ayuntamiento, así como la elegibilidad de los candidatos, en términos de la Constitución Estatal y del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Asimismo, se concluye que dicho síndico está facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio, en términos del artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,³ que expresamente le confiere la facultad de representar legalmente al Municipio en los litigios en que éste sea parte, como en el caso.

En esa medida, no tiene razón la Legislatura Estatal, en cuanto aduce que para ejercer la representación se requiere acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que, conforme al citado numeral, este requisito sólo se exige para delegar dicha representación, supuesto que, en el caso, no se actualiza.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

En auto de ocho de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, así como a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

Poder Legislativo Local. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado de Michoacán.⁴ En su representación comparece el diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, cargo que acredita con la copia certificada del Acuerdo 259, emitido por el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en sesión celebrada el día catorce de enero de dos mil catorce, relativo a la integración de la mesa

³ Esta disposición señala: "Artículo 51. Son facultades y obligaciones del síndico: ...

"VIII. Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento."

⁴ El artículo 19 de la Constitución Estatal dispone: "Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo."

directiva para el periodo del quince de enero de dos mil catorce al catorce de enero de dos mil quince, en el que aparece como presidente el diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar.

Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con el artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán;⁵ por lo tanto, cuenta con la debida legitimación en esta controversia constitucional.

El Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio, al atribuírsele la emisión de las normas generales impugnadas.

Poder Ejecutivo Local. El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en el gobernador,⁶ quien comparece al presente juicio representado por Otilio Manríquez Ayala, en su carácter de director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, personalidad que acredita con la copia certificada de su nombramiento de veintisiete de febrero de dos mil doce, del que se advierte que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta.⁷ Dicho funcionario se encuentra facultado para representar legal y jurídicamente al gobernador de la entidad y, en particular, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, fracción II y 7, fracciones II y IV, del Decreto que crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo⁸ y 6, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería

⁵ "Artículo 33. Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes: ...

"II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine."

⁶ Los artículos 47 y 62 de la Constitución Estatal establecen: "Artículo 47. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará 'gobernador del Estado'."

"Artículo 62. Para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y demás leyes."

⁷ Fojas 87 del expediente.

⁸ "Artículo 4o. Para el cumplimiento de su objeto, a la consejería le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: ...

"II. Ejercer la representación y personalidad legal del Ejecutivo Estatal, sus dependencias y entidades que lo soliciten, para conocer e intervenir en los procesos legales, litigios, demandas, querellas y juicios que se interpongan, de las que sean parte y que tenga interés jurídico."

"Artículo 7o. Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes: ...

"II. Asesorar jurídicamente al gobernador en los asuntos que éste le encomiende, así como a las dependencias y entidades; ...

Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.⁹ Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio, al atribuírsele la promulgación de la norma general que se impugna, así como la omisión de modificar el presupuesto de los Ayuntamientos, a fin de que puedan cumplir con las atribuciones y obligaciones establecidas en la ley educativa local.

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Comparece en su representación el senador Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, personalidad que acredita con la copia certificada del Acta de la Junta Previa de la Cámara de Senadores, celebrada el treinta de agosto de dos mil trece, en la que se hace constar que en esa fecha se procedió a la elección de la Mesa Directiva para el segundo año de ejercicio constitucional de la LXII Legislatura, y electo el citado compareciente como presidente de ese órgano legislativo. Dicho funcionario se encuentra facultado para representar legal y jurídicamente a la Cámara de Senadores, en términos del artículo 67, punto 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Comparece en su representación el diputado José González Morfín, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, personalidad que acredita con la copia certificada del Diario de los Debates de la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, de seis de marzo de dos mil catorce, del que se advierte que, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil trece, el Pleno aprobó el acuerdo de los grupos parlamentarios, por el que se postuló a las diputadas y a los diputados que habrían de integrar la mesa directiva para el segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, resultando electo como presidente Ricardo Anaya Cortés, a quien, en sesión del Pleno de cinco de marzo

"IV. Representar legal y jurídicamente al gobernador, dependencias y entidades, y delegar dicha representación única y exclusivamente por lo que ve a las facultades específicas que los servidores públicos a su mando requieran para tomar parte en asuntos de interés del Ejecutivo Estatal, y que así lo amerite."

⁹ "Artículo 6o. Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: ...

"IV. Representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter."

¹⁰ "Artículo 67.

"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

de dos mil catorce, se le concedió licencia, habiendo ocupado esa vacante el diputado José González Morfín, a propuesta del Pleno de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Dicho funcionario tiene la representación legal de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, punto 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

Cabe destacar que ambas Cámaras cuentan con legitimación pasiva en virtud de que se les atribuye la omisión legislativa combatida.

SEXTO.—Causales de improcedencia y sobreseimiento. Este Tribunal Pleno advierte, de oficio, que respecto de la omisión imputada al Congreso de la Unión, de fijar las aportaciones económicas que les corresponderán a los Municipios, respecto a la función social educativa (artículo 3o., fracción VIII, constitucional), para cumplir con la misma en el ámbito de su competencia, pues, según el actor, del presupuesto de egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de dos mil trece, se observa que no se estableció tal recurso, procede decretar el sobreseimiento en el juicio, con base en el principio de anualidad.

En efecto, como se advierte, la omisión combatida es de carácter relativo, dado que lo que se plantea es que en el presupuesto de egresos de la Federación, aprobado en diciembre de 2013 y, por ende, aplicable al ejercicio de dos mil catorce, no se previeron recursos para el Municipio respecto de la función social educativa.

Ahora bien, tal normatividad constituye normas que regulan el gasto público, con carácter anual y, por tanto, se sujetan a los principios de temporalidad que se vinculan con la planificación y distribución de la recaudación fiscal, a favor del Estado, realizada en ese periodo.

La anualidad en este tipo de normas, se soporta en un principio de derecho financiero presupuestario, que tiene como fundamento la coordinación y seguridad jurídica en la distribución del presupuesto del Estado. Por otro lado, la temporalidad de este tipo de normas también obedece a principios

¹¹ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes: ...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario. ..."

como el de legalidad o reserva de ley, que determinan que su modificación sólo puede ser elaborada por el órgano legislativo competente.

El citado principio de anualidad se sustenta en la tesis de jurisprudencia visible en la página veinte del Tomo II, Primera Parte, julio a diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, que señala: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS."¹²

¹² "Ni del texto del artículo 74, fracción IV, constitucional ni de ningún otro, se puede desprender que las leyes de ingresos no puedan ser modificadas sino de año en año. Luego entonces, esto no es posible obtenerse de una interpretación literal del precepto. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la soberanía popular, de los representantes populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es el pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el presupuesto de egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la representación popular al aprobar ese presupuesto de egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la cuenta pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas. Hasta aquí se ha hablado del gasto público, de autorización de presupuesto de egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la representación popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las Leyes de Ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que ésta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como Cámara de Origen y su colegisladora, la de Senadores, como la Cámara Revisora. Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, una que no lo es (la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto), y mucho menos que se pretenda hacerle partícipe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponden. El Presupuesto de Egresos: tiene vigencia anual porque el ejercicio fiscal por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año. La disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimiento de programas, al menos durante ese corto plazo de un año. Sin embargo, la propia Constitución acepta que ese presupuesto de egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Ahora bien, las Leyes de ingresos tendrán vigencia anual, a lo sumo, porque de acuerdo con esa fracción IV del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre o excepcionalmente el 15 de diciembre en el caso señalado por la propia Carta Magna, una iniciativa de Ley de Ingresos, en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el presupuesto de egresos, entonces, su vigencia cuando mucho será de un año, es más su vigencia normal será de un año, pero eso no implica que el Ejecutivo no pueda presentar otra iniciativa tendiente a modificarla antes

Cabe aclarar que para este Tribunal Pleno no pasa inadvertido que, al resolver la controversia constitucional número 41/2014, promovida por el Municipio de Churintzio, Estado de Michoacán, se declaró la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, por cuestiones de carácter procesal, al satisfacerse los requisitos del procedimiento legislativo; sin embargo, no es posible decretar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, sobre la base de que ya cesaron los efectos del acto reclamado, en tanto que los efectos de la invalidez declarada únicamente tiene efectos para el Municipio promovente.

Sirve de apoyo la jurisprudencia número P./J. 72/96, sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES."¹³

Esta Suprema Corte, además, ya se ha pronunciado acerca de que procede sobreseer en los juicios cuando concluye la vigencia anual de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación, con base en los principios que derivan del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Mexi-

de transcurrido ese año, o que dicha ley no pueda ser modificada, reformada o adicionada en el transcurso de ese año, cuando las circunstancias socioeconómicas así lo requieran y el legislador estime conveniente atenderlas, pues no existe ninguna limitación temporal para que el Congreso de la Unión expida leyes en las que imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mucho menos para introducir, como en el caso, sólo una modificación a propósito de la periodicidad de los pagos provisionales. El Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar, cada año, esa iniciativa de Ley de Ingresos, y la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos en su caso, como Cámara de Origen, pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley que a aquélla modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, adicionar o reformar las Leyes de Ingresos y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos, contenida en el artículo 126 constitucional, pues en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciere posible fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas Leyes de Ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que para todo impuesto derivan de la fracción IV del artículo 31 constitucional."

¹³ Registro digital: 200015. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, tesis P./J. 72/96, página 249.

cana; como se advierte de la tesis de jurisprudencia **P./J. 9/2004**, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS.",¹⁴ aplicable en cuanto al criterio medular que contiene.

Luego, si el presupuesto de egresos a que se refirió el actor fue emitido para determinado ejercicio fiscal, entonces, su vigencia comprendió únicamente el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, razón por la cual, han dejado de tener aplicación y, por ende, han cesado los efectos que produjo durante su vigencia.

Siendo relevante que, aun cuando se estudiara la inconstitucionalidad de la omisión que se atribuye a tal presupuesto, la sentencia no podría surtir plenos efectos, toda vez que no puede tener efectos retroactivos, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracciones I y II (en lo conducente), y penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 de su ley reglamentaria.

¹⁴ "De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el presupuesto de egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria.". Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 9/2004, página 957.

Por tanto, procede sobreseer al respecto, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁵

En otro aspecto, debe desestimarse la causa de improcedencia que hace valer el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en relación con la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ vinculada con la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, bajo el argumento de que los preceptos de la Ley de Educación combatida no invaden la esfera de competencia del Municipio actor y, por tanto, carece de interés legítimo para impugnarla.

Lo anterior, en virtud de que la determinación de si la Ley de Educación invade o no la esfera de competencia del Municipio actor, es una cuestión que se involucra con el fondo del asunto, máxime que se trata de una materia concurrente, de acuerdo al marco constitucional federal y, además, se plantean, entre otros argumentos de invalidez, violaciones al procedimiento legislativo que le dio origen. Por tanto, como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la causal de improcedencia se involucre con el estudio de fondo, deberá desestimarse ésta y privilegiar el fondo del negocio.

Lo razonado encuentra su apoyo en la jurisprudencia número P./J. 92/99,¹⁷ que se reproduce a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

¹⁵ "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."

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

¹⁷ Registro digital: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 92/99, página 710.

Por el contrario, este Tribunal en Pleno advierte que sí se actualiza la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Así es, de acuerdo con el criterio sobre el interés legítimo en controversia constitucional, que actualmente sostiene esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, partiendo de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, entonces, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es presupuesto necesario que, respecto del acto o la norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio al actor.

Luego, el hecho de que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal reconozca legitimación a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, entre ellas al Municipio, para promover controversia constitucional, ello no se traduce en que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de quien ejerce la acción. Por tanto, si como en el presente caso, el Municipio promueve la controversia constitucional en contra de una norma que es ajena a su esfera competencial como, sin duda, lo es la que regula la función parlamentaria, no se actualiza un principio de agravio y, por tanto, el actor carece de interés legítimo.

Aunado a ello, esta Suprema Corte ha establecido que es posible desvincular el estudio de fondo cuando es evidente la inviabilidad de la acción y sobreseer en el juicio, como ocurre en el presente caso.

Tal criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia número P./J. 50/2004,¹⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR

¹⁸ Esta tesis P./J. 50/2004 fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, de julio de 2004, en la página 920. Su texto es el siguiente: "La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la

FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."

En efecto, el actor controvierte la constitucionalidad de una disposición de la ley que rige el quehacer legislativo, esto es, su estructura, organización interna y atribuciones. En específico, impugna una norma, atinente al procedimiento legislativo, que establece que el Congreso Local, mediando la solicitud verbal de cualquier diputado y por el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incluir cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo.¹⁹

Así pues, siguiendo el criterio de esta Suprema Corte, es incuestionable que el artículo impugnado es totalmente ajeno a la esfera de competencias y atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden al Municipio, pues lo que regulan es el quehacer legislativo.

Aunado a lo anterior, de la lectura de la demanda se advierte que el Municipio sostiene la inconstitucionalidad de la norma combatida, por una parte, al estimar que está en contradicción con otra de la misma ley orgánica (artículo 247) y, además, que violenta el principio de democracia deliberati-

inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobrepasar con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones."

¹⁹ "Artículo 227. Para la integración del orden del día, la conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados hasta antes de que sesione para tal fin en la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

"El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo. En el caso del retiro de asuntos, bastará el acuerdo de la mayoría simple de los diputados presentes."

va; argumentos que, en modo alguno, implican la afectación a su ámbito competencial, es decir, su acción en modo alguno gira sobre un posible problema de invasión de competencias municipales con motivo de la norma general impugnada.

Por tanto, al no existir una afectación a la esfera competencial del Municipio actor, es evidente la inviabilidad de la acción, dada la falta de interés legítimo del Municipio actor, respecto del artículo 227 de la ley orgánica en cita, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Al no advertir la actualización de otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distintos a los examinados u otros que hubiesen hecho valer las partes, se procederá al examen del primer concepto de invalidez, en el que se plantean violaciones en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, pues, respecto de los demás actos se ha sobreseído, por lo que no ha lugar a ocuparse de los restantes argumentos de invalidez.

SÉPTIMO.—Por razón de orden y de prelación en su estudio, se abordará el análisis de los conceptos de invalidez que alegan vicios en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

El actor plantea que en dicho procedimiento legislativo existieron las siguientes irregularidades:

- La Comisión de Educación del Congreso de la entidad elaboró el dictamen de ley fuera de los plazos que señala el artículo 243 de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones a las que se turnen iniciativas deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción, plazo que podrá prorrogarse hasta por noventa días más. Lo anterior, en virtud de que las iniciativas que sustentan la ley combatida se presentaron los días trece de septiembre de dos mil siete, seis de octubre de dos mil nueve y veintidós de abril de dos mil diez, y la Comisión de Educación del Congreso Estatal elaboró el dictamen de primera lectura hasta el diecisiete de diciembre de dos mil diez y el de segunda lectura el veintisiete de febrero de dos mil catorce, para lo cual transcurrieron más de tres años, habiendo pasado tres Legislaturas.

- La Ley de Educación impugnada fue aprobada fuera de los plazos establecidos en la citada ley orgánica, ya que se aprobó un dictamen que fue elaborado por la Legislatura anterior, sin que obste para estimarlo así lo dispuesto por el artículo 240 de la propia ley orgánica, en el sentido de que las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron serán objeto de archivo definitivo en la Legislatura siguiente "si ésta así lo determina", ya que este precepto se refiere a iniciativas y no a dictámenes. Además, conforme al artículo 33 de la misma ley, son atribuciones del presidente del Congreso cuidar que las comisiones cumplan oportunamente con sus encargos y formular excitativas a las comisiones que no hayan presentado dictamen en el plazo legal; de ahí que no es posible que pretenda darse continuidad a un proceso legislativo que no está tutelado por la ley.

- Aun cuando se estimara que los dictámenes de primera lectura tienen la misma suerte que las iniciativas, la comisión respectiva no debió exceder el plazo de noventa días para la elaboración del dictamen, lo que, además, generó que la aprobación de la ley impugnada se aprobara fuera del plazo legal correspondiente.

- Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición; tanto es así que las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas, pues de lo contrario se reduciría a los Congresos a una oficialía de partes para que aprueben en automático los documentos que se presenten. En el caso, no se respetó el derecho de las minorías del Congreso de conocer el proyecto de dictamen elaborado por la comisión respectiva, de manera previa a la sesión de su aprobación.

- En la reunión de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, no se respetaron los principios de publicidad y al debido proceso legislativo, habida cuenta que el dictamen de segunda lectura de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue aprobado en una reunión de comisión convocada para el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, mismo día en que se verificó la sesión del Congreso que aprobó ese dictamen que, además, no estaba contemplado en la orden del día de dicha sesión, ya que este asunto no estaba agendado en el citatorio a los miembros de la comisión. Lo anterior, aduce la actora, conculca el artículo 61, fracción II, de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones deberán sesionar ordinariamente por lo menos una vez, previo citatorio, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, el cual, deberá contener el orden del día y los documentos sobre

los cuales versará la reunión. No obstante ello, la reunión de comisión no fue convocada para tratar el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, porque este punto lo incorporaron en la reunión dentro de los asuntos generales.

- La comisión dictaminadora analizó el expediente y elaboró el dictamen entre las ocho y las once horas del día veintisiete de febrero; de ahí que es claro que no existió tiempo suficiente para que todos los diputados con derecho a voz pudieran participar en la reunión de la comisión; tanto es así que sólo dos diputados, integrantes de la comisión, de todo el Congreso Estatal, supieron que tal asunto se abordaría sin estar previamente agendado en la reunión de la comisión.

- El dictamen de segunda lectura fue presentado fuera de los plazos que la ley señala, lo que por sí solo constituye una irregularidad grave.

- Dos o tres de los integrantes de la comisión, en lugar de dar el trámite reservado por la ley para la presentación de dictámenes, lo presentaron ante el Pleno al momento de la aprobación de la orden del día, lo que hicieron notar varios diputados durante la sesión del Pleno; sin embargo, la mayoría impuso su inclusión.

- El proyecto de dictamen de segunda lectura no se distribuyó previamente a los diputados, como señala el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.

- Para la elaboración del proyecto de dictamen no se cumplió lo señalado en la fracción III de artículo 244 de la normativa parlamentaria, ya que nunca hubo observaciones de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra con el dictamen finalmente aprobado; además, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 244, los dictámenes deben presentarse a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.

- Se inobservó lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en su segundo párrafo, en el sentido de que, una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa, lo cual, en el caso, no ocurrió, en virtud de que la Comisión de Educación en lugar de profundizar sobre las iniciativas presentadas, el veintiuno de marzo de dos mil doce acordó "la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura", y tomó en cuenta las reformas publicadas a la Constitución Federal el veintiséis de febrero de dos mil trece, así como las disposiciones legales

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece.

- Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 242, 243 y 244 de la citada ley orgánica que, respectivamente, señalan que los dictámenes no podrán debatirse sin antes haber pasado a comisiones; que no puede haber dictamen sin iniciativa, lo cual, tampoco se respetó, y que los dictámenes deben contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, así como la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustenten, así como de la exposición de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida, lo cual, tampoco se cumple en el dictamen aprobado por el Pleno.

- El proceso legislativo no tomó en cuenta al Ayuntamiento actor, en cuanto ente público, a pesar de lo dispuesto por el artículo 65 de la citada ley orgánica.

- En la sesión de Pleno, un operativo de seguridad impidió que fuera pública la sesión del Congreso Estatal de veintisiete de febrero de dos mil catorce, lo que propició que se llevara a cabo de forma privada, a la que solamente accedieron los legisladores y el personal del Congreso, impidiendo la publicidad de la reunión. Asimismo, se impidió el uso de la palabra durante la sesión mencionada, ya que al momento del debate en el punto correspondiente a la discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la Comisión de Educación, se impidió el uso de la palabra a varios diputados, entre ellos, a la diputada Cristina Portillo Ayala, lo que violenta el principio de democracia deliberativa con el que deben conducirse los parlamentos.

Para examinar tales argumentos, es preciso partir de lo que este Pleno ha establecido, en múltiples precedentes,²⁰ en el sentido de que, en un Estado democrático, la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas; de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino, además, la forma en que son

²⁰ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, y 107/2008.

creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un **principio** que se podría llamar **de economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un **principio de equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma, mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías, como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minorita-

rios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista, por parte de todos los grupos parlamentarios, contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios, como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y 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 anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse, sin perder de vista que **la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable**, sino **que incluye ajustes y modalidades** que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Precisado lo anterior, debe acudir al procedimiento de creación normativa ordinario en el Estado de Michoacán, atendiendo principalmente a las disposiciones de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:²¹

Iniciativa: El derecho a iniciar leyes corresponde al gobernador del Estado, los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia, las comisiones (con carácter de dictamen en los asuntos de su competencia), los Ayuntamientos y a los ciudadanos michoacanos (de conformidad con los procedimientos y forma-

²¹ La transcripción de los articulados respectivos que en adelante se harán a pie de página corresponden a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. Cuando se refiera a un ordenamiento distinto se hará la precisión correspondiente.

lidades que establezca la ley de la materia). Las iniciativas de ley o de decreto deben dirigirse al presidente del Congreso, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado.²²

Dictamen. Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto, se remitirá sin lectura para su estudio, análisis y dictamen a la comisión correspondiente, la que deberá rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción. Cuando la comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, podrá solicitar la prórroga hasta por igual plazo.

Para emitir el dictamen de los asuntos turnados, las comisiones deberán reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hará constar en el acta que al efecto se levante, la que se remitirá junto con el dictamen correspondiente y expediente a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos (que es el órgano colegiado que impulsa la integración, seguimiento y cumplimiento de la agenda legislativa, la calendarización para su desahogo y la integración básica del proyecto de orden del día de las sesiones y sus trámites).²³

²² "Artículo 36 (Constitución Estatal). El derecho de iniciar leyes corresponde:

"I. Al gobernador del Estado;

"II. A los diputados;

(Reformada, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia;

(Reformada, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"IV. A los Ayuntamientos; y,

(Adicionada, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"V. A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

(Reformado, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"Las iniciativas presentadas por el gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, Ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento."

"Artículo 234. Es iniciativa de ley o de decreto el acto mediante el cual se propone crear, adicionar, modificar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico."

"Artículo 235. Las iniciativas de ley o de decreto deben ser dirigidas al presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo."

²³ "Artículo 243. Las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno, deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción.

"Tratándose de iniciativas en las que la comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo.

Los dictámenes deberán contener una parte expositiva, en la que se explique con claridad y precisión el asunto a tratar; una considerativa, de los motivos que la sustentan y de los argumentos que justifiquen los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida; las observaciones formuladas por los Ayuntamientos y los Poderes Ejecutivo o Judicial, en su caso; la resolución por medio de la cual se aprueba o desecha la iniciativa; el texto legislativo que, en su caso, se propone al Pleno y las firmas autógrafas de los integrantes de las comisiones que dictaminen. Las comisiones podrán ampliar su dictamen, siempre y cuando la materia sea la misma.²⁴

El dictamen de comisión debe estar aprobado por la mayoría de los diputados que la integran.

Los dictámenes relativos a iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar, pudiendo dispensarse este requisito en los asuntos que, por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados del Congreso, se califiquen de urgente o de obvia resolución y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"Para emitir dictamen de los asuntos turnados, las Comisiones deberán reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hará constar en el acta que al efecto se levante, misma que, se remitirá junto con el dictamen correspondiente y el expediente a la Conferencia."

"Artículo 50. La Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano colegiado que impulsa la integración, seguimiento y cumplimiento de la Agenda Legislativa, la calendarización para su desahogo y la integración básica del proyecto de orden del día de las sesiones y sus trámites."

24. "Artículo 244. Los dictámenes deberán contener:

"I. Los datos generales que identifiquen la iniciativa y una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere;

"II. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;

"III. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso;

"IV. La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;

"V. El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno; y,

"VI. Las firmas autógrafas de los integrantes de las comisiones que dictaminen.

"Antes de presentar los dictámenes a la conferencia, las comisiones deben revisar la redacción y estilo del cuerpo normativo.

"Las comisiones, cuando sea necesario, podrán ampliar su dictamen siempre y cuando la materia sea la misma."

Una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la que podrá profundizar en el estudio de la iniciativa respectiva y modificar el dictamen.²⁵

Las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la Legislatura siguiente, si ésta así lo determina.²⁶

De las sesiones: Las sesiones que celebra el Congreso son ordinarias y extraordinarias. Las primeras son las que se efectúan en los días que determine la ley y las extraordinarias las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la mesa directiva o a petición del Ejecutivo.²⁷

Las sesiones podrán ser públicas y privadas. Estas últimas para tratar asuntos que tienen el carácter de reservados. Son materia de sesión privada el debate y votación relativos a procedimientos de responsabilidades; los oficios que dirija el gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos que previamente se consideren con carácter de reservados por la conferencia y las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados y el cumplimiento de los deberes de unos y otros.²⁸

²⁵ "Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Sólo puede dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados del Congreso se califiquen de urgente o de obvia resolución y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen."

²⁶ "Artículo 240. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la Legislatura siguiente si ésta así lo determina."

²⁷ "Artículo 217. Las sesiones que celebra el Congreso son:

"I. Ordinarias: las que se efectúan en los días que determine la ley; y,

"II. Extraordinarias: las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la mesa directiva o a petición del Ejecutivo. En estas sesiones el presidente del Congreso convocará con al menos doce horas de anticipación, y se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria para desahogarlas."

²⁸ "Artículo 224. Son materia de sesión privada:

"I. El debate y la votación relativos a los procedimientos de responsabilidades que se hagan en contra de los servidores públicos, en cuyo caso la resolución se dará a conocer en la sesión pública inmediata posterior;

"II. Los oficios que dirija el gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos, que previamente se consideren con carácter de reservados por la conferencia; y,

La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al presidente del Congreso; se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente, previo acuse de recibo respectivo, y deberá incluir: la fecha de su emisión; la fecha, hora y sede programadas para la sesión; la exposición del orden del día y la firma autógrafa o, en su caso, clave electrónica del presidente. La convocatoria será remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al secretario de servicios parlamentarios.²⁹

Para la integración del orden del día, la conferencia considerará, exclusivamente, los asuntos que hayan sido registrados, hasta antes de que se sesione para tal fin, en la Secretaría de Servicios Parlamentarios. El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo.³⁰

No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de la mitad más uno del número total de diputados.³¹

Debates y discusiones: Ningún proyecto de ley o decreto podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

"III. Por acuerdo del Pleno, a petición de alguno de sus integrantes, las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados, así como del cumplimiento de los deberes de unos y otros."

²⁹ "Artículo 226. La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo, deberá incluir:

"I. La fecha de su emisión;

"II. La fecha, hora y sede programadas para la sesión;

"III. La exposición del orden del día; y,

"IV. La firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del presidente.

"La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al secretario de servicios parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades."

³⁰ "Artículo 227. Para la integración del orden del día, la conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados hasta antes de que sesione para tal fin en la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

"El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo. En el caso del retiro de asuntos, bastará el acuerdo de la mayoría simple de los diputados presentes."

³¹ "Artículo 220. No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de la mitad más uno, del número total de diputados."

No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos, con veinticuatro horas de anticipación, y publicado en la Gaceta Parlamentaria.³²

En los asuntos que se presenten al Pleno, tratándose de discusión de dictámenes, deberá seguirse el siguiente orden para su lectura: el dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos; el voto particular y el dictamen de minoría, en el caso de que existan.³³ Luego, se abrirá el debate, para lo cual, el presidente inscribirá rondas de hasta tres oradores en pro y tres en contra, y se someterá a votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión y, de aprobarse, se procederá a la votación. Si se desecha, se abrirá nueva ronda de discusión hasta que se apruebe la suficiencia. De no aprobarse la suficiencia, se podrá suspender la discusión y continuar en la siguiente sesión.³⁴

El presidente del Congreso pondrá a discusión el dictamen, primero, en lo general y, después, en lo particular. Aprobado en lo general un dictamen de ley o decreto, se debe discutir en lo particular: si no hubiere artículos reservados,

³² "Artículo 247. No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno."

³³ "Artículo 248. En los asuntos que se presenten al Pleno, se debe observar el siguiente orden en la lectura para su debate:

"En el caso de discusión de dictámenes:

"a) El dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos;

"b) El voto particular, si se hubiere presentado; y,

"c) El dictamen de minoría, si se hubiere presentado.

"Una vez concluido lo anterior, el presidente declarará: 'Se somete a discusión el dictamen'.

"En el caso de discusión de propuestas de acuerdo:

"a) La exposición de motivos de la propuesta; y,

"b) La propuesta concreta de acuerdo que se somete al Pleno."

³⁴ "Artículo 249. El presidente abre el debate inscribiendo una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra para lo cual se podrá auxiliar del Sistema Electrónico. Debe procurar que la discusión sea alternada en el uso de la palabra, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra, pudiendo todos los oradores por una ocasión hacer uso del derecho de réplica. Ningún diputado podrá hacer uso de la voz, sin que el presidente del Congreso lo autorice.

"Concluida la intervención de los oradores en cada ronda, el presidente someterá en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procederá a la votación; si se desecha se abrirá nueva ronda de discusión consecutivamente hasta que se apruebe la suficiencia. Si agotadas cinco rondas de discusión no se aprueba la suficiencia, el presidente del Congreso por sí o por moción de cualquier diputado, podrá suspender la discusión y continuar en la siguiente sesión."

el dictamen se tendrá por aprobado también en lo particular y se hará la declaratoria respectiva.³⁵

De existir artículos reservados, el presidente del Congreso concederá el uso de la palabra al diputado que haya formulado reservas, para que exponga los fundamentos y, al término de su intervención, deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido, el tercer secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación. De no aprobarse cada proyecto de artículo, el presidente del Congreso someterá a votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen.³⁶

Ningún debate se puede suspender, salvo que el Pleno acuerde dar preferencia a otros asuntos de mayor urgencia o gravedad; por graves desórdenes en el salón de sesiones; por falta de quórum o moción suspensiva que presente alguno de los diputados y que apruebe el Pleno.³⁷

Agotada la discusión, se someterán a votación los dictámenes propuestos.³⁸

³⁵ "Artículo 250. El presidente del Congreso pondrá a discusión el dictamen primero en lo general y después en lo particular.

"En el momento de la votación en lo general, que es nominal, los diputados pueden, en su caso, manifestar su reserva del o los artículos para su discusión en lo particular. Aprobado en lo general un dictamen de ley o decreto, se debe discutir en lo particular. Si no hubiere artículos reservados por ninguno de los diputados, el dictamen se tiene por aprobado también en lo particular y se deberá hacer la declaratoria respectiva.

"Si el dictamen de ley o decreto no hubiere sido aprobado en lo general se tiene por desechado.

"Si en la votación particular resultaran aprobados los artículos reservados, se elaborará el documento que los contenga para su inclusión en la minuta correspondiente."

³⁶ "Artículo 251. Si hay artículos reservados, el presidente del Congreso, atendiendo al orden secuencial del articulado, concederá el uso de la palabra al diputado que haya formulado reserva, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido, el tercer secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación.

"Los diputados que voten en contra en lo general, no podrán reservarse artículos en lo particular; quienes voten a favor, no podrán reservarse más del treinta por ciento del articulado.

"De no aprobarse cada proyecto de artículo, el presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen.

"De los artículos reservados que se hayan aprobado, el tercer secretario elaborará el registro en el que se transcriban para su inclusión en la minuta correspondiente.

³⁷ "Artículo 260. Ningún debate se puede suspender, salvo por las siguientes causas:

"I. Porque el Pleno acuerde dar preferencia a otros asuntos de mayor urgencia o gravedad;

"II. Por graves desórdenes en el salón de sesiones;

"III. Por falta de quórum; y,

"IV. Por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los diputados y que apruebe el Pleno."

³⁸ "Artículo 264. Cuando llegue el momento de votar, el presidente del Congreso ordenará que los diputados que se hallen fuera del salón concurren a votar, y ninguno de aquéllos podrá salir de éste mientras la votación se desahogue, exhortando previamente a los comparecientes, en su caso, a retirarse del salón.

Todas las resoluciones del Congreso deben ser aprobadas por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo exijan una mayoría especial.³⁹ La votación para dictámenes con proyecto de ley o decreto es nominal.⁴⁰

Observaciones del Ejecutivo y Publicación: Una vez aprobado un dictamen se remitirá la minuta con proyecto de ley o decreto al gobernador para los efectos constitucionales. La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán.⁴¹

Se considera aprobado por el Ejecutivo del Estado, toda ley o decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que lo reciba.⁴²

Ahora bien, en el caso, el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, se llevó a cabo en los términos siguientes:

- Mediante oficio SSP/DGSATTJ/DAT/01119/07, de **trece de septiembre de dos mil siete**, el tercer secretario del Congreso del Estado de Michoacán remitió a la presidenta de la Comisión de Educación, para su estudio, análisis y dictamen, la iniciativa de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por esa comisión, de fecha seis de septiembre de la citada anualidad.

³⁹ "Artículo 272. Todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o esta ley exijan una mayoría especial."

⁴⁰ "Artículo 266. La votación es nominal en los siguientes casos:

"I. Cuando se trate de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la particular del Estado;

"II. Para dictámenes con proyecto de ley o decreto;

"III. Actos del Congreso del Estado en materia de responsabilidades de los servidores públicos;

"IV. Asuntos planteados en sesión privada; y,

"V. Cuando así lo ordene el presidente del Congreso para mayor certeza en el escrutinio."

⁴¹ "Artículo 273. Una vez aprobado un dictamen se remitirá la Minuta con proyecto de ley o de decreto al gobernador para los efectos constitucionales.

"La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo."

⁴² "Artículo 274. Se considera aprobado por el Ejecutivo del Estado, toda ley o decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que lo reciba."

- Con fecha **trece de octubre de dos mil nueve**, se recibió en la LXXI Legislatura, el oficio SSP/DGSATJ/DAT/000975/2009, del día seis anterior, del tercer secretario del Congreso Estatal, con el que remitió al presidente de la Comisión de Educación, para su estudio, análisis y dictamen, la iniciativa de decreto que adiciona la fracción XXV del artículo 19 de la Ley Estatal de Educación, presentada por la diputada Lourdes Esperanza Torres Vargas, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

- Con fecha **veintinueve de abril de dos mil diez** se recibió en la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, el oficio SSP/DGSATJ/DAT/00344/2010, del día veintidós anterior, con el que se remitió la iniciativa de decreto de reforma de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada en esa misma fecha por el diputado Eduardo Sánchez Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

- **El diecisiete de diciembre de dos mil diez**, el Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura conoció de la primera lectura del dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por los diputados integrantes de la Comisión de Educación el día dieciséis anterior, devolviéndose dicho dictamen a la Comisión Dictaminadora para profundizar en el estudio de la iniciativa en cita y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

- El día **veintiuno de marzo de dos mil doce** se llevó a cabo la reunión de trabajo de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, con la asistencia de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes, Sarbelio Augusto Molina Vélez y José Eleazar Aparicio Tercero, en la que, previa lectura y aprobación de la orden del día, se sometió a la consideración de los mencionados diputados integrantes de la comisión, el archivo o trámite parlamentario de las iniciativas pendientes de dictaminar.

En la reunión se sometió a la consideración de los diputados integrantes de la comisión, el archivo o trámite parlamentario de las ocho iniciativas pendientes de examinar, y que fueron legadas por las anteriores Legislaturas y, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, se sometió a discusión y consideración de la Comisión de Educación el destino de dichas iniciativas, y se acordó designar una comisión técnica integrada por el secretario técnico y asesores de cada uno de los legisladores, para analizar de manera detallada y pormenorizada cada una de ellas, a fin de emitir opinión técnica jurídica de la procedencia o improcedencia de su archivo y votarlas en la siguiente sesión de comisión. Se levantó el acta correspondiente a esa sesión de comisión.

- En acuerdo de **veintiuno de marzo de dos mil doce**, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura acordó la prosecución del trámite legislativo del **dictamen de primera lectura** del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, con la finalidad de analizarla, estudiarla y elaborar el dictamen de segunda lectura para su presentación ante el Pleno.

- Mediante citatorios de **veintiocho de marzo de dos mil doce**, y con apoyo en el artículo 61, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el diputado del Distrito XXII Múgica, Salomón Fernández Reyes, de la Legislatura Estatal, convocó a los integrantes de la Comisión de Educación, José Eleazar Aparicio Tercero y Sabelio Augusto Molina Vélez, a la reunión de trabajo de esa comisión para el día treinta de marzo de dos mil doce, a fin de tratar lo concerniente al archivo de aquellas iniciativas que no fueron dictaminadas en el ejercicio de la Legislatura en la que fueron propuestas, como lo dispone el artículo 240 de esa ley orgánica. A dicho citatorio se anexó el orden del día, así como copia simple del anteproyecto de dictamen de archivo número CEM/LXXII/CE/ST/DICT/001/2012.

- Con fecha **treinta de marzo de dos mil doce**, se llevó a cabo la reunión de trabajo de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, con la asistencia de sus tres integrantes y, previa lectura y aprobación del orden del día (en el que figuraba el análisis, discusión y aprobación del dictamen de archivo de las iniciativas pendientes y que no fueron dictaminadas por la Legislatura en la que fueron propuestas), se determinó que la única iniciativa que seguiría su prosecución legislativa era el "**Dictamen con proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo**", y a partir de ahí comenzar la elaboración del Plan de Trabajo de la Comisión de Educación, para su aprobación y presentación ante la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, como lo establece la fracción I del artículo 61 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado,⁴³ tema que sería abordado en la próxima sesión.

- El **once de septiembre de dos mil trece** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos que expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley General de Educación.

⁴³ "Artículo 61. Para su funcionamiento, las comisiones deberán:

"I. Elaborar dentro del primer trimestre del primer año legislativo, un programa de trabajo para ser presentado a la conferencia."

• El día **veintisiete de febrero de dos mil catorce, a las ocho horas**, en el Salón de recepciones del Palacio del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, se llevó a cabo la reunión de trabajo ordinaria, convocada el lunes veinticuatro anterior, que contó con la presencia de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes (del Partido Revolucionario Institucional) y Sarbelio Augusto Molina Vélez (del Partido Nueva Alianza), integrantes de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, así como el secretario técnico de dicha comisión, y los asesores y personal del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos (IIEL) del citado Congreso. El diputado José Eleazar Aparicio Tercero (del Partido Revolucionario Institucional), integrante de la comisión, no asistió a dicha reunión.

Después de haberse comprobado el quórum legal para sesionar, por mayoría de sus integrantes, ya que estuvieron presentes dos de los tres de ellos, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción III, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo,⁴⁴ el diputado presidente declaró abierta la sesión.

El secretario técnico dio lectura al proyecto de orden del día que les fue enviado a los diputados integrantes de la comisión, adjunto al citatorio y a los documentos sobre los cuales versaría la reunión.

Antes de someter a consideración el proyecto de orden del día, el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, presidente de la comisión, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 243 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y los numerales 15 y 26, fracción V, del Reglamento de Comisiones y Comités, solicitó se incluyera al orden del día, por su urgente y obvia resolución, el proyecto de dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, para su análisis, discusión y votación.

El diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, integrante de la Comisión de Educación, manifestó estar de acuerdo con la solicitud de incorporación que hizo el diputado presidente, por lo que, dada la importancia de ese asunto, solicitó que se retirara del orden del día el punto número 2, relativo al anteproyecto del plan de trabajo anual de la Comisión para el Ejercicio Legal del Tercer Año Legislativo, con el fin de que se avocaran al análisis, discusión y votación del dictamen de segunda lectura en comento. La citada propuesta se sometió

⁴⁴ "Artículo 61. Para su funcionamiento, las comisiones deberán: ...

"III. Integrarán quórum con el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes."

a la consideración de los integrantes de la comisión, recabándose una votación mayoritaria a favor, con los votos de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez, en razón de lo cual, el diputado presidente declaró aprobado el retiro de aquel asunto y la inclusión en el orden del día del "**Análisis, discusión y votación del dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.**". El nuevo orden del día fue aprobado por la mayoría de los integrantes de la comisión.

Por ende, se sometió para su análisis, discusión y votación, el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, instruyendo al secretario técnico dar lectura al proyecto de dictamen.

El diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, integrante de la Comisión de Educación solicitó al diputado presidente que sólo diera lectura a la exposición de motivos y se hiciera un breve resumen del articulado de la ley, para posteriormente entrar al análisis y discusión. Esta propuesta fue aprobada por mayoría de los integrantes de la comisión. Habiéndose cumplimentado la instrucción dada por el diputado presidente de la comisión, se sometió a discusión el dictamen y, en uso de la voz, el diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez pidió que se realizara una última lectura de revisión al proyecto de dictamen.

Posteriormente, el diputado presidente preguntó a los integrantes de la comisión si el proyecto de dictamen se encontraba suficientemente discutido y solicitó que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo, habiéndose recogido una votación mayoritaria a favor con un total de dos, por lo que, con fundamento en lo dispuesto en la fracción IV del artículo 61 de la citada ley orgánica, declaró aprobado por mayoría de votos el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Acto continuo, el presidente instruyó al secretario técnico de la comisión para que elaborara el documento del dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, así como el acta de esta sesión de comisión, para recabar las firmas respectivas, en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 18, fracción VIII, del Reglamento de las Comisiones y Comités del Congreso del Estado⁴⁵ y ser

⁴⁵ "Artículo 14. En cada reunión de comisión, el secretario técnico levantará un acta en la que se describan los asuntos que se trataron, misma que deberá firmarse por los diputados integrantes asistentes."

presentados en la próxima inmediata sesión del Pleno, y para tal efecto, y siendo las ocho horas con cincuenta minutos, en términos del artículo 16 del citado reglamento, el diputado presidente decretó un receso.

• **A las nueve horas con cinco minutos del mismo día (27 de febrero de 2014)** y estando listo de manera impresa el dictamen de segunda lectura mencionado, el diputado presidente reanudó la reunión de trabajo y habiéndose comprobado de nueva cuenta la existencia de quórum legal para sesionar, los diputados presentes, Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez, procedieron a la firma del dictamen aprobado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18, fracción VIII, del citado reglamento.

Al no existir asuntos generales por tratar, el diputado presidente declaró agotado el orden del día y ordenó levantar la sesión a las **nueve horas con veinticinco minutos** de la misma fecha.

• En sesión ordinaria celebrada por la Septuagésima Segunda Legislatura Constitucional del Congreso de la Unión, el día **veintisiete de febrero de dos mil catorce a las once horas con diez minutos**, y una vez comprobada la existencia del quórum legal, el presidente diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar declaró abierta la sesión. El diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, con fundamento en el artículo 227, segundo párrafo, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado y a nombre de la Comisión de Educación, solicitó adicionar un punto en el orden del día, referente al dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, para su lectura, discusión y votación; asimismo, pidió que se considerara que, en caso de ser aprobada, dicha inclusión se hiciera en el orden del día, conforme a lo señalado en el artículo 228 de la misma ley, por ser un asunto urgente y obvia resolución, y en base a los términos señalados en la Ley General de Educación para los Estados.

En el acta número 95, correspondiente a esa sesión, también se asentó que el diputado Uriel López Paredes preguntó si algún diputado conocía dicho documento y pidió no incluirlo en el orden del día "**hasta que no conocieran debidamente toda la legislación secundaria que se había hecho a la reforma educativa**".

"Artículo 18. Para el desarrollo de las discusiones y votación en reunión de comisión se estará a lo siguiente: ...

"VIII. Los diputados y diputadas deberán expresar su voto en un dictamen colocando a un lado de su nombre, firma autógrafa y el sentido de su voto o bien, deberán manifestar su abstención."

Posteriormente, el presidente del Congreso manifestó que el punto a adicionar en el orden del día era una propuesta que todavía no se había sometido a votación y no se había incluido, por lo que estaba sujeta a discusión.

Se hizo constar también que el diputado Armando Hurtado Arévalo pidió que se retirara la propuesta de adición referente al dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, que había formulado el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes. El diputado Fidel Calderón Torreblanca expuso que en las reuniones que la ley establece para la programación de los trabajos legislativos que presidía el diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, nunca se había hablado de incluir ese dictamen de la Ley de Educación que ese día estaban proponiendo incorporar al orden del día y que tenía en sus manos los citatorios de la Comisión de Educación que habían enviado al diputado José Eleazar Aparicio Tercero, que en el orden del día de esa reunión de comisión no estaba previsto ese punto para tratar en comisiones y que era un procedimiento legislativo que estaba pendiente y que tendrían que abordar, pero haciéndolo de la mejor manera y no mediante ese mecanismo de premeditación y ventaja; que desde un día anterior a la celebración de la sesión plenaria, el presidente de la mesa directiva sabía que se iba a incorporar a la orden del día de esa reunión el dictamen de la Ley de Educación, de lo cual, no estaban informados los demás diputados, ni los integrantes de la Comisión de Educación, al menos no lo estaba el diputado José Eleazar Aparicio Tercero, que había sido citado a esa comisión y que ése era el procedimiento a que se refería; que no eran las formas de comunicarse entre diputados.

Acto seguido, el presidente concedió el uso de la palabra al diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien propuso que se discutieran todos los temas en ese Congreso y se construyeran mayorías, las cuales acatarían, pero que se hicieran con respeto y de cara a la sociedad y solicitó que se le diera lectura al artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; a la vez, propuso que el dictamen de la Ley de Educación fuera programado para una sesión posterior y se discutiera, debatiera como debiera ser y se tomara la decisión que correspondiera.

En respuesta a tales planteamientos, el presidente expuso que antes de dar la indicación de la lectura del artículo citado daría respuesta al diputado Fidel Calderón Torreblanca, manifestando que un día antes estaba publicada en una página de Internet, que habría un mitin masivo en ese Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, señalado para ese día a las ocho horas, esa revelación era de un día anterior a las veintidós horas, con veintiún minutos y que, con base en eso, esa presidencia, conforme a las atribuciones que la ley

le confiere, hizo la petición formal al Gobierno del Estado, para resguardar la integridad física, no solamente de los diputados, sino del personal que labora en ese Congreso, así como de sus instalaciones.

Posteriormente, el presidente solicitó a la primera secretaría dar lectura al artículo citado por el diputado Fidel Calderón Torreblanca y, a la vez, al artículo 227 de la misma ley. Finalizadas las lecturas, el presidente expuso que, una vez leídos los artículos y dado que no se había puesto a consideración del Pleno la inclusión de ese punto en el orden del día; asimismo, informó que a esa presidencia habían entregado la documentación completa de la Comisión de Educación, que era un órgano colegiado en donde estaba el acta correspondiente y el documento; por lo que sometió en votación económica si se incluía como octavo punto en el orden del día el dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentado por el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, solicitando que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma referida, habiéndose computado veinticuatro votos a favor, nueve votos en contra y cero abstenciones.

El presidente lo declaró aprobado y se incluyó como octavo punto en el orden del día el documento presentado por el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes.

Acto seguido, el presidente sometió en votación económica el nuevo orden del día; solicitando a quienes estuvieran a favor que se sirvieran manifestarlo en la forma referida, habiéndose computado veinticuatro votos a favor, cero votos en contra y una abstención. Por tanto, el presidente declaró aprobado el orden del día con las modificaciones presentadas.

Acto continuo, el diputado Elías Ibarra Torres hizo una moción referente a que el presidente seguía violando la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y que no podría estar solicitando la fuerza pública con base en lo que publicaban en las redes sociales; a lo que el presidente comentó que deberían de conducirse con respeto. Posteriormente, la diputada Selene Lucía Vázquez Alatorre solicitó lo mismo para su persona y expresó que estaban golpeando a algunas personas afuera de ese Congreso; a la vez, manifestó la inestabilidad política que se vendría y solicitó que fuera retirado el punto ocho del orden del día, relativo al dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación; asimismo, dio una explicación del porqué de la solicitud.

Luego, el presidente otorgó el uso de la palabra al diputado José Eleazar Aparicio Tercero, quien hizo moción relativa a que era una disputa inútil sobre

el dictamen de la Ley de Educación, e hizo un señalamiento de las revisiones, por parte de la seguridad pública que se encontraban en las entradas de la ciudad de Morelia Michoacán y que esperaba al momento de su discusión.

Finalizadas todas las intervenciones, el presidente instruyó a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para que distribuyera la Gaceta Parlamentaria y el nuevo orden del día, a los diputados; después, se sometió a consideración del Pleno en votación económica, si era de dispensarse el trámite de su lectura, solicitándoles que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma requerida, para lo cual, solicitó que se manifestaran quienes estuvieran en contra; así como las abstenciones; lo cual, fue aprobado y así declarado.

Acto continuo, el diputado Reginaldo Sandoval Flores hizo una moción relativa a que todavía no recibían la información del punto ocho que se había agregado sobre el dictamen de la Ley de Educación, por lo que el presidente nuevamente instruyó al personal de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, para que, a la brevedad, hiciera entrega de la Gaceta Parlamentaria con el contenido del octavo punto del orden del día.

En desahogo de dicho punto del orden del día, el presidente pidió a la Segunda Secretaría dar segunda lectura al dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Educación.

Concluida la lectura del dictamen, el presidente lo sometió a discusión, preguntando si alguno de los presentes deseaba hacer uso de la palabra y que, de ser así, se sirviera manifestarlo en la forma referida, a fin de integrar los listados correspondientes.

Después de que varios diputados hicieron uso de la palabra, otorgó el uso de la tribuna al diputado Uriel López Paredes, quien se manifestó también en contra del dictamen.

Le otorgó, de nueva cuenta, el uso de la palabra al diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien nuevamente solicitó, con fundamento en los artículos 256 y 257 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una moción suspensiva.

Se concedió el uso de la tribuna para alusiones personales al diputado Leonardo Guzmán Mares.

Al término de lo cual, el presidente otorgó el uso de la palabra al diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien nuevamente solicitó hacer una moción suspensiva con fundamento en los artículos mencionados, por existir un error en el procedimiento y señaló que el dictamen que se presentaba a consideración del Pleno establecía en la parte final de sus consideraciones que pretendía armonizar en su segunda lectura las modificaciones hechas por el Poder Legislativo de la Unión, a la Ley General de Educación, la expedición general de servicios profesional docente (sic) y la Ley del Instituto Nacional para la evaluación y que decía también tres párrafos más adelante que la Comisión de Educación era consciente de la responsabilidad, que le asistía a ese Poder para coadyuvar a la necesaria coordinación de los tres niveles de Gobierno para la armonización educativa y consciente de la necesidad que existe para que contara con el marco jurídico conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria federal en materia educativa, y que ese dictamen para segunda lectura pretendía armonizar la legislación estatal a las reformas constitucionales y legales que se habían hecho en la materia, en los meses de febrero y septiembre del año inmediato anterior, en el dos mil trece, sólo que no existía ninguna iniciativa de ley presentada ante ese Congreso con el propósito de armonizar esa legislación federal y que si era necesario acudirían a revisar la Constitución y la ley orgánica para dejar en claro que solamente se pueden dictaminar iniciativas de ley, y que no puede haber un dictamen de una iniciativa inexistente, y asentó como ejemplo el caso de la reforma político electoral que acababa de ser recién aprobada en el Congreso de la Unión, y que en ese día el diputado Uriel López Paredes, había presentado una iniciativa para armonizar esa Legislatura Local a esa reforma y que se permitía la reelección de los legisladores locales; pero que era a partir de la iniciativa presentada ahí que se logrará la armonización y puso también como ejemplo la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, que provenía de una reforma a la Constitución Federal hecha en el año dos mil ocho y que mandataba la propia Constitución Federal a los Congresos Locales para armonizar sus legislaciones locales y ahí se había instalado un consejo implementador y que hubo iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por el Poder Judicial y por los propios diputados; iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de la Procuraduría, a la Ley de Procedimientos Penales, al Código Penal del Estado, una Ley de Justicia Alternativa, todas esas buscaban armonizar con la legislación federal, en base al mandato constitucional, pero que se requería de iniciar ahí un procedimiento legislativo y dictaminar y, en su caso, aprobar ese Pleno, y que ese dictamen carecía de una iniciativa que pretenda armonizar esa legislación local a la reforma federal, y que el propio dictamen establecía en sus antecedentes, y que hacía referencia a las iniciativas que estaba dictaminando: una iniciativa

presentada en septiembre del año dos mil siete, una iniciativa posterior presentada en octubre del año dos mil nueve, y una tercera iniciativa presentada en abril del año dos mil diez; y que ese propio dictamen señalaba en los antecedentes que se dio la primera lectura al dictamen de esas tres iniciativas antes de que existiera la federal del año dos mil trece, y se había dado la primera lectura el primero de diciembre del año dos mil diez; y que el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en su segundo párrafo, establecía que, una vez que se había verificado la primera lectura, el dictamen regresaba a la comisión respectiva, la cual, podría profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión modificando el dictamen, vinculado siempre, a la iniciativa en cuestión, y que había tres iniciativas que daban origen a ese dictamen, pero que nada tenían que ver las reformas que se habían aprobado en febrero y septiembre del año pasado a nivel federal; y que si aprobaba ese Pleno, un dictamen que adolecía de una iniciativa, iban a generar una ley que no iba a hacer posible su aplicación y que no había motivo a la confusión, y que no existía una iniciativa presentada por nadie de los que tienen derecho a presentar iniciativas a ese Congreso que haya promovido la armonización de las reformas educativas aprobadas en el Congreso de la Unión el año pasado y solicitó que se sometiera en votación económica esa moción suspensiva en la que pidió se suspenda ese procedimiento por las razones antes expuestas y le entregó la moción suspensiva por escrito, para que se integrara al acta de esa sesión, de manera formal, suscrita también por los diputados Cristina Portillo Ayala, Silvia Estrada Esquivel, Selene Lucía Vázquez Alatorre, Armando Hurtado Arévalo, Elías Ibarra Torres, Erik Juárez Blanquet, Uriel López Paredes, Reginaldo Sandoval Flores, Leonardo Guzmán Mares, Francisco Bolaños Carmona y José Eleazar Aparicio Tercero.

Se hizo constar en el acta que se anexó a la misma la moción suspensiva por escrito, solicitada por el diputado Fidel Calderón Torreblanca.

También se hizo constar en el acta número 95, de veintisiete de febrero de dos mil catorce, que una vez anexada por escrito la moción suspensiva, solicitada por el diputado Fidel Calderón Torreblanca, y concluida su intervención, el presidente, con fundamento en los artículos 257 y 260 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, sometió a consideración del Pleno, en votación económica, la moción suspensiva solicitada por el diputado Fidel Calderón Torreblanca, e instruyó a la segunda secretaría recoger la votación e informar a esa presidencia el resultado, el cual, fue de diez votos a favor, veintiséis votos en contra y cero abstenciones.

Acto seguido, el presidente declaró desechada la moción suspensiva, y sometió a consideración en votación económica, preguntando si el dictamen

se encontraba suficientemente discutido, y que quienes así lo consideraran lo manifestaran en la forma señalada, solicitando a la Segunda Secretaría recoger la votación e informar a esa presidencia el resultado, el cual, fue de veinticuatro votos a favor, diez votos en contra y cero abstenciones.

El presidente declaró aprobado, se considera suficientemente discutido y sometió el dictamen en votación nominal, en lo general, solicitándoles que al votar manifestaran su nombre y apellidos, así como el sentido de su voto, y el o los artículos que se reservan, e instruyó a la segunda secretaria recoger la votación e informar a esa presidencia el resultado, el cual, fue de veintisiete votos a favor, doce votos en contra y cero abstenciones.

Acto seguido, el presidente declaró: "**Aprobado en lo general y en lo particular por la Septuagésima Segunda Legislatura, el Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo**", y ordenó se elaborara el decreto y se procediera en sus términos.

- Así pues, en la misma fecha –veintisiete de febrero de dos mil catorce–, se remitió la minuta número 292, que contiene el Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos conducentes.

- Con fecha veintiocho de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto del Congreso de esa entidad número 292, mediante el cual, se abroga la Ley Estatal de Educación, publicada en la sección tercera del citado órgano de publicación oficial, el lunes siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, y se expide la Ley de Educación de esa entidad.

De la anterior reseña de hechos se advierte, en primer lugar, que contrario a lo que alega la parte quejosa, acerca de que la ley impugnada se aprobó sin mediar una iniciativa, sí existían tres iniciativas de ley que, si bien es cierto, se presentaron ante Legislaturas anteriores (Septuagésima y Septuagésima Primera Legislaturas), también lo es que el marco legal local que ya referimos, permite que la Legislatura en funciones determine la prosecución o no de iniciativas que no hubieran sido dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron (artículo 240).

En el caso, las iniciativas en cuestión habían sido objeto de dictamen de primera lectura, por parte de la Septuagésima Primera Legislatura, del cual

conoció el Pleno, devolviéndolo a la comisión respectiva para profundizar en su estudio y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

Así pues, al continuar pendiente, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura determinó en marzo de dos mil doce, por mayoría de votos, la prosecución de tal asunto, a fin de analizarlo y elaborar el dictamen de segunda lectura.

Ahora bien, el hecho de que, al elaborar el dictamen de segunda lectura, se hubieran tomado en consideración las reformas legales en materia educativa publicadas el once de septiembre de dos mil trece (Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), señalando en dicho dictamen que se armonizaba la legislación local con la general, no se traduce en una irregularidad, pues, en primer lugar, como se ha visto, las iniciativas para reformar la legislación educativa local sí existían, incluso, ya habían sido objeto de dictamen de primera lectura y, en segundo lugar, la comisión está facultada cuando sea necesario para ampliar el dictamen, siempre y cuando se trate de la misma materia (artículo 244).

Por lo que, si durante el desarrollo de su labor, se publicaron las citadas reformas legales en materia educativa que, además, es relevante destacar, tratándose de las Leyes Generales de Educación y del Servicio Profesional Docente, en su artículo tercero transitorio ordenaban a las Legislaturas Locales adecuar su normatividad en la materia a tales leyes, en un determinado plazo,⁴⁶ está justificada la ampliación en el dictamen respectivo.

Sin que tampoco tenga razón el actor, en que el dictamen debía contener las observaciones de los Municipios, ya que, contrario a lo que aduce, lo que prevé el artículo 244, fracción III, de la Ley Orgánica y de Procedimientos en cita, es que el dictamen contendrá el análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, los Poderes Ejecutivo y Judicial, en su caso; esto es, cuando se trate de decretos o leyes en los que se deba dar intervención a dichos entes, mas no que en todo caso deban opinar. Asimismo, el diverso numeral 65 de

⁴⁶ Ley General de Educación: "Artículo tercero. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento."

Ley General del Servicio Profesional Docente: "Artículo tercero. Los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor."

la propia ley, a que alude el actor, lo que dispone es que la comisión correspondiente podrá invitar a representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, sin que ello se traduzca en la obligación de que deban hacerlo.

Por otra parte, si bien asiste la razón al actor, en cuanto a que, conforme al artículo 65 de la ley orgánica en mención, las reuniones de las comisiones deben ser convocadas cuarenta y ocho horas antes, lo cierto es que, en el presente caso, tal previsión se cumplió, pues para la reunión de trabajo de la Comisión de Educación, efectuada el veintisiete de febrero de dos mil catorce, se convocó el lunes veinticuatro de febrero, siendo distinto que, por mayoría de sus integrantes, se haya determinado incluir en el orden del día el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo y, en esa medida, lo analizaron y aprobaron, por tanto, no existe vicio alguno, dado que los integrantes de la comisión fueron convocados debidamente, y tomaron sus acuerdos por mayoría de votos, como lo establece la ley.

Por último, en cuanto a los argumentos de invalidez, relativos a lo efectuado por la Comisión de Educación, este Tribunal Pleno considera que, si bien los dictámenes no se presentaron dentro de los noventa días que fija la ley, ello no constituye una violación que trascienda a la validez de la norma general impugnada.

No obstante, este Pleno advierte que sí se actualiza una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culmina con la aprobación de la norma, por lo siguiente:

Se observa que no se cumplieron los dos primeros pasos del estándar establecido por esta Corte, a saber: i) Respecto al derecho de participación de las minorías y ii) La aplicación concreta de las reglas de votación.

En efecto, como se ha reseñado, el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, **en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce**, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó **el mismo día a las once horas con diez minutos**, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos.

Lo cual, pone de relieve que el procedimiento de formación legislativa incumplió con lo dispuesto por el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, porque, previamente a la discusión del dictamen de ley mencionado, no se distribuyó el texto a los diputados **por lo menos con veinticuatro horas de anticipación**, ni se publicó en la gaceta Parlamentaria, por lo que los legisladores no tuvieron conocimiento oportuno de que en la sesión plenaria de la fecha señalada se sometería a análisis, discusión, votación y aprobación el mencionado dictamen, ya que, como se ha precisado, este asunto se incorporó en el orden del día de la sesión al momento de su celebración.

No pasa inadvertido que el artículo 227 de la citada ley orgánica autoriza al Pleno a incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, pero ello no implica soslayar las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, como las previstas en el mencionado artículo 247.

En el caso, como se ha relatado, al haberse incluido en el orden del día, al celebrarse la propia sesión, fue entonces que se ordenó publicarlo en la Gaceta y que ésta se repartiera a los diputados presentes en ese mismo momento, para, una vez que esto se cumplió, en seguida darle lectura al dictamen y proceder a su votación.

Siendo relevante que hubo oposición expresa de diversos diputados en contra de tales acciones, sin que hubieran sido atendidas, pues fueron vencidas por las mayorías.

No obsta a lo anterior el hecho de que, según se afirmó, al incluir el dictamen de segunda lectura en cuestión, era porque se trataba de un asunto urgente, lo cual, si bien no se justificó, se entiende que obedecía al referido mandato hacia las Legislaturas Locales de adecuar su normatividad educativa a las leyes generales en la materia, lo cierto es que, además de que el plazo para tales ajustes vencía hasta el once de marzo de dos mil catorce, de cualquier modo, no convalida las referidas irregularidades.

Aunado a ello, el debate tampoco satisface el tercer paso del citado estándar, pues no fue público, y si bien ello se intentó justificar por la situación social imperante en ese momento, lo cierto es que, desde el aspecto jurídico, se da de cualquier modo una irregularidad en el procedimiento legislativo.

Efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo

de Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías, en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido, contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

Destaca que, en el caso, se trataba de la expedición de una nueva Ley de Educación que, además, tenía su origen en iniciativas presentadas en anteriores Legislaturas, por lo que la aprobación del dictamen y de la propia ley en un mismo día no es acorde con los principios democráticos apuntados.

Es evidente que los citados vicios impidieron a las minorías cumplir con su función parlamentaria que se caracteriza por la toma de decisiones con base en la discusión y, por tanto, resultan suficientes por sí mismas, dada su gravedad, para acarrear la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

En esta virtud, se estima que las violaciones procedimentales advertidas trascienden a la validez de la norma, pues soslayaron los requisitos de publicidad (al no haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria, sino hasta el mismo momento en el que se celebró la sesión respectiva) de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, sin los cuales no puede ésta considerarse válida. Por tanto, se actualiza la vulneración a los principios de seguridad jurídica y deliberación parlamentaria, lo que provoca la invalidez de la ley con que culminó ese proceso legislativo viciado.

Con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos,⁴⁷ la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de que se notifique la

⁴⁷ "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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. II. ..."

presente resolución al Congreso del Estado de Michoacán y sólo entre las partes, al tratarse de una controversia constitucional promovida por un Municipio en contra de una ley estatal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y en relación con la omisión que se atribuye al Congreso de la Unión, en cuanto a la modificación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, con el objeto de contemplar los recursos necesarios para que el Municipio de Tingambato cumpla con la función social educativa, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del citado Estado, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria; declaración de invalidez que surtirá sus efectos exclusivamente respecto del Municipio de Tingambato, Estado de Michoacán, a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del referido Estado.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo 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 el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán

y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia de los actos omisivos que se imputan al Congreso de la Unión, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la improcedencia, consistente en el sobreseimiento atinente al artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y en relación con la omisión que se atribuye al Congreso de la Unión, en cuanto a la modificación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, con el objeto de contemplar los recursos necesarios para que el Municipio de Tingambato cumpla con la función social educativa.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al interés legítimo del Municipio de Tingambato para impugnar en esta controversia constitucional el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora I. anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 séptimo, relativo de fondo.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo,

Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de seis de octubre de dos mil quince, por desempeñar una comisión de carácter oficial.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la controversia constitucional 34/2014.

1. En sesión de seis de octubre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 34/2014. Sin embargo, en mi opinión, el Municipio de Tingambato no tenía interés para reclamar el proceso legislativo que dio lugar a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. De ahí que en el siguiente voto expondré los motivos que me llevaron a votar en contra de la legitimación del Municipio actor y, para ello, haré alusión, en primer lugar, a las razones dadas por la mayoría y, posteriormente, esgrimiré argumentos en contra de las mismas.

I. Razones de la mayoría

2. En la resolución mayoritaria, se aprobó por mayoría de seis votos el considerando sexto de improcedencia, relativo a desestimar la causa de improcedencia que hace valer el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en relación con la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, vinculada con la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, bajo el argumento de que los preceptos de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo no invaden la esfera de competencia del Municipio actor.

3. Los Ministros sostienen que la determinación de si se invade o no la esfera de competencia del Municipio actor o de la Federación son cuestiones o aspectos de la litis que se involucran con el fondo del asunto, pues el Pleno ha determinado que cuando la causal de improcedencia se involucra con el estudio de fondo deberá desestimarse ésta y privilegiar el fondo del asunto.

4. Al respecto, citaron la jurisprudencia P/J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

II. Razones del disenso

5. A mi juicio, la decisión de la mayoría es equivocada, pues el interés del Municipio actor sí se debe analizar en procedencia y determinarlo.
6. Entiendo que los Municipios, desde luego, están legitimados en las controversias constitucionales, pero me parece que en caso de procedimiento legislativo podrían estar legitimados de dos formas:
 7. En primer lugar, cuando los Municipios forman parte del órgano legislativo o del órgano de reformas constitucionales, donde tienen que participar y dar su anuencia –como sucede en algunos presupuestos constitucionales de diversas entidades federativas–. En este primer supuesto, si no hubiera sido llamado un Municipio a integrar el órgano complejo que reforma la Constitución de un determinado Estado, sí me parece que el Municipio tendría un interés para promover una controversia constitucional.
 8. En segundo lugar, también me parece que los Municipios tienen interés cuando se vulnera una competencia específica del artículo 115 de la Constitución Federal, o bien, cuando se afecta el ámbito competencial de un Municipio integrado por usos y costumbres y se toman medidas legislativas sin haber sido consultados.
9. Sin embargo, en este caso, no se actualizan los supuestos señalados, pues el Municipio actor planteó que no se le ha dado el dinero para cumplir con las funciones educativas, previstas en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. Al efecto, en el décimo primero apartado, el Municipio actor señaló lo siguiente: "... *el interés jurídico del Municipio que representamos ... es porque la ley aprobada de manera oscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el presupuesto para que los Ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la ley impone ...*";¹ por ello, a mi parecer, el planteamiento del Municipio actor no califica como una afectación para participar –insisto– respecto de un procedimiento legislativo, en el cual, ni forma parte del órgano de reforma, ni tiene competencia alguna que incida en el mismo.
10. En ese sentido, considero que el Municipio actor no cuenta con interés alguno, porque no hay un principio de afectación en su esfera de competencias ni su participación en el órgano de procedimiento legislativo y, por ello, se debió sobreseer.
11. Consecuentemente, y con el respeto de siempre, no coincido con las razones que sustentan la decisión, pues considero que en el apartado de procedencia se debió analizar esa cuestión.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 92/99 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Visible en la página 11 de la sentencia.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EXISTE UN CONCEPTO DE INVALIDEZ ESPECÍFICO SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ARTÍCULO, DEBE TENERSE POR INCORPORADO A LA LITIS, AUN CUANDO NO SE HAYA SEÑALADO EXPRESAMENTE EN LA DEMANDA (ARTÍCULO 227 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (ARTÍCULO 227 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CANCELACIÓN DE EFECTOS (OMISIÓN DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS DE PROPORCIONAR RECURSOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES IMPUESTAS POR LA LEY COMBATIDA).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. VALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN DE LA PROPUESTA CONTENIDA EN LAS INICIATIVAS RESPECTIVAS CON MOTIVO DEL DICTAMEN ELABORADO POR LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LOS DICTÁMENES POR LAS COMISIONES RESPECTIVAS NO TRASCIENDE A LA VALIDEZ DE LA LEY POSTERIORMENTE APROBADA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. NO SE TORNA IRREGULAR CUANDO NO ES PÚBLICA LA SESIÓN EN LA QUE SE APRUEBA UNA LEY, SI ELLO OBEDECE A LA NECESIDAD DE RESGUARDAR LAS INSTALACIONES DEL CONGRESO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA OMISIÓN DE DISTRIBUIR EL DICTAMEN RESPECTIVO CON, POR LO MENOS, VEINTICUATRO HORAS DE ANTICIPACIÓN, ASÍ COMO DE PUBLICARLO EN LA GACETA PARLAMENTARIA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN SUSTANCIAL

DE AQUÉL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2014. MUNICIPIO DE CHURINTZIO, ESTADO DE MICHOACÁN. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2015. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO

PRIMERO.—Por oficio recibido el catorce de abril de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Luis Contreras Calderón y Verónica Arroyo Fernández, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico del Ayuntamiento del Municipio de Churintzio, Michoacán, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán, demandando la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad.

SEGUNDO.—Como antecedentes de los actos cuya invalidez se demanda, el Municipio actor narró los siguientes:

"PRIMERO.—En sesión de Pleno de la Septuagésima Legislatura, del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, celebrada el día 13 (trece) de septiembre de dos mil siete, se dio lectura a la iniciativa de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Educación, turnándose para su estudio, análisis y dictamen a la misma comisión.

"SEGUNDO.—En sesión de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, celebrada el día seis de octubre de dos mil nueve, se dio lectura a la iniciativa de Decreto que adiciona la fracción XXVI, al artículo 19 de la Ley Estatal de Educación, turnándose a la Comisión de Educación para su estudio, análisis y dictamen.

"TERCERO.—En sesión ordinaria de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, de fecha veintidós de abril de dos mil diez, se dio lectura a la iniciativa de Decreto que reforma los artículos 126 al 129, de la Ley Estatal de Educación en materia ambiental (sic), turnada a la Comisión de Educación para su estudio, análisis y dictamen.

"CUARTO.—Con fecha diecisiete de diciembre de dos mil diez, el Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura conoció de la primera lectura del dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por los diputados integrantes de la Comisión de Educación, devolviéndose dicho dictamen a la Comisión respectiva para profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión y, su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

"QUINTO.—Derivado de las partes considerativas del dictamen que motiva la presente demanda, se aprecia que mediante acuerdo de fecha veintinueve de marzo de dos mil doce, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura acordó la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

"El trámite legislativo anteriormente mencionado, no se encuentra previsto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, ni en los reglamentos o manuales legislativos, además de que tal acuerdo fue realizado sin informar a la Mesa Directiva, a la Junta de Coordinación Política, a la Conferencia para la programación de los trabajos legislativos y mucho menos al Pleno del Congreso.

"SEXTO.—Con fecha veintiséis de febrero del año dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforman los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d), al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX, al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin que al momento se haya presentado iniciativa que dé inicio formal al proceso legislativo para homologar y adecuar la Constitución Federal al marco normativo estatal –para reformar la Constitución Política del Estado de Michoacán y las leyes secundarias–.

"SÉPTIMO.—En fecha once de septiembre del año dos mil trece se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos que expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Decreto que Reforma los artículos 2o., primer y

tercer párrafos; 3o.; 6o.; 8o., primer párrafo y fracciones II y III; 10, fracciones I, III, VI y VII; 12, fracciones VI, X y XII; 13, fracciones IV, VII y VIII; 16, primer párrafo; 20, fracción II; 21; 29; 30, primer y segundo párrafos; 31; 32, primer párrafo; 33, fracciones IV, VI, IX y XV; 34, segundo párrafo; 41, quinto párrafo; 44, tercer párrafo; 48, segundo y cuarto párrafos; 56, segundo párrafo; 57, fracción I; 58, primer párrafo 59, segundo párrafo; 65, fracciones II, VI y VII; 67, fracciones III; 69, segundo párrafo y tercero en su inciso g); 70, primer párrafo; 71, primer párrafo; 72 y 75, fracciones XII, XV y XVI; se adicionan la fracción IV al artículo 8o.; las fracciones VIII, IX y X, y un último párrafo al artículo 10; las fracciones V y VI al artículo 11; un segundo párrafo a la fracción I, una fracción V Bis y una fracción XII Bis al artículo 12; las fracciones I Bis, II Bis, XI Bis, XII Bis, XII Ter, XII quáter y XII quintus al artículo 14; un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los párrafos subsecuentes, al artículo 15; un artículo 24 Bis; un quinto párrafo al artículo 25; un artículo 28 Bis; las fracciones IV Bis, XVI y XVII al artículo 33; un segundo párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 42; un tercer párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 56; los párrafos quinto y sexto al artículo 58; las fracciones VIII, IX, X, XI y XII al artículo 65, y una fracción XVII al artículo 75, y se derogan la fracción IV del artículo 11; la fracción VII del artículo 12, y el último párrafo del artículo 75, de la Ley General de Educación. Sin que al momento se haya presentado iniciativa que dé inicio formal al proceso legislativo para homologar y adecuar la Constitución Federal al marco normativo estatal –para reformar la Constitución Política del Estado de Michoacán y las leyes secundarias–.

"OCTAVO.—Que el día veinticuatro de febrero de dos mil catorce fueron citados a reunión los integrantes de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, para desahogar la reunión que se llevaría a cabo el día veintisiete de febrero de dos mil catorce a las 8:00 am bajo el orden del día previsto.

"Por los hechos conocidos posteriormente, se tiene conocimiento que en dicha reunión –sin estar agendado en el orden del día–, fue aprobado el Dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, por dos de los tres diputados que integran la Comisión de Educación, los C.C. Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez.

"Con respecto al diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, la página electrónica del Congreso del Estado, informa algunos de sus datos personales, se informa que es profesor de educación primaria, sus actividades político sindicales, además de los cargos que ostenta en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como consejero nacional del sindicato y como secretario técnico de dicha organización gremial, sin precisar en la información

desde cuando ostenta tales encargos, ni cuando culmina el periodo de los mismos, por lo que ante un interés directo en la ley que finalmente ha sido aprobada, representa un conflicto de interés directo entre las actividades que el legislador realiza en materia política educativa, las de carácter sindical en el gremio educativo y las que cumple como diputado e integrante de la comisión al participar y votar en el dictamen de una ley de educación siendo Juez y parte en el proceso legislativo, lo cual está prohibido por la Constitución y por la ley, a pesar de que la normativa parlamentaria prevé la excusa para conocer de los asuntos en los que exista interés directo como es el caso.

"NOVENO.—Que el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, fueron convocados los diputados que integran la Septuagésima Segunda Legislatura a sesión del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, bajo el siguiente: orden del día. (se transcribe)

"Una vez iniciada la sesión, al momento de someter a consideración de los diputados presentes la aprobación de la orden del día, el presidente de la Comisión de Educación, el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes solicitó al presidente de la Mesa Directiva que sometiera al Pleno el integrar al orden del día de la sesión, la segunda lectura del dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, para su discusión y aprobación.

"En el uso de la palabra, varios diputados cuestionaron el procedimiento, al señalar lo dispuesto en la Ley Orgánica en su artículo 247: (se transcribe)

"Toda vez que el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, no fue distribuido a los diputados con 24 horas de anticipación y además de que tampoco había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria. Es decir, los diputados una vez instalada la sesión no conocían —El proyecto de dictamen de la Ley de Educación— lo que se pretendía aprobar.

"El presidente del Congreso, el cual tiene la facultad para determinar los trámites legales que deben seguirse en las sesiones, se limitó a solicitar la lectura de la disposición siguiente:

"Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. Artículo 227. (se transcribe)

"La cual es contradictoria con el artículo 247 anteriormente transcrito, y que además resulta contraria al principio de una democracia deliberativa, pues la falta de conocimiento oportuno de un documento que pretenda aprobarse

en el Parlamento, violenta lo establecido en el artículo 8, fracción XII, de la Ley Orgánica, el cual se establece para que todos los legisladores cuenten con la información actualizada para que les permita realizar su labor y para que en el transcurso del debate legislativo, preparen con oportunidad los argumentos en pro o en contra del dictamen que se someta a su consideración, o en su caso contar con un tiempo prudente para presentar por escrito la correspondiente reserva a los artículos de una ley que consideren deban ser modificados de acuerdo a lo señalado en los artículos 250 y 251 de la normativa parlamentaria interna.

"Sin embargo y a pesar del cuestionamiento al procedimiento legislativo, que algunos legisladores realizaron en la sesión, fue aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes, la integración del proyecto de dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán al orden del día de la sesión.

"Al momento de que en la sesión, se sometiera a consideración el punto correspondiente al dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, los diputados Fidel Calderón Torreblanca, Erik Juárez Blanquet, Uriel López Paredes, Silvia Estrada Esquivel, Cristina Portillo Ayala, Reginaldo Sandoval Flores, Elías Ibarra Torres, Francisco Bolaños Carmona, Leonardo Guzmán Mares, José Eleazar Aparicio Tercero, Armando Hurtado Arévalo y Selene Vázquez Alatorre, de conformidad con lo establecido en los artículos 255 y 256 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Estatal, fue presentada de manera oral y por escrito, moción suspensiva, la cual tenía por objeto suspender la discusión por al (sic) existir error en el procedimiento y reenviar el asunto a comisión.

"La moción señaló lo siguiente: (lo precisa)

"La moción suspensiva fue puesta a consideración del Pleno por el presidente del Congreso, la cual fue rechazada por la mayoría de los presentes, sin que ninguno de los legisladores razonara sobre la legalidad del procedimiento cuestionado.

"Finalmente, por mayoría, los legisladores aprobaron el Dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

"Tal y como se demuestra en el Diario de Debates de la sesión del Congreso donde fue aprobada la ley que hoy se impugna, existió debate al momento de abordarse el punto, debate que fue centrado en relación al procedimiento con el que se había incluido en el orden del día y en la decisión del presidente

del Congreso de cercar con la fuerza pública el Congreso del Estado, sin que existiera la oportunidad para que los legisladores deliberaran sobre el fondo o el contenido de la ley, porque los diputados NO CONOCIERON EL DICTAMEN con oportunidad suficiente, ¿Quién puede hablar de lo que no conoce? ¿Cómo argumentar a favor o en contra si a los legisladores no les fue entregado con anticipación a la sesión el dictamen legislativo? Si lo anterior por sí solo es una violación al procedimiento parlamentario, vulnerando el principio deliberativo y democrático que debe de cumplir en un debido proceso en el Congreso, se agrava más cuando encontramos que la Comisión de Educación, decidió dar trámite a un dictamen al que se le había dado lectura 1,168 mil ciento sesenta y ocho días atrás, el cual fue dictaminado en comisiones dos horas antes de la Sesión de Pleno, sin que estuviera agendado en el orden del día en las dos reuniones la de la Comisión y la del Pleno, además de que contenía adecuaciones y la homologación a la Constitución Federal y leyes federales aprobadas en el año 2013, sin que para ello se hayan presentado iniciativas de ley, lo anterior en su conjunto vulnera la esencia deliberativa y democrática del Parlamento, por lo cual no pueden (sic) considerarse válida la ley que es producto de las violaciones a principios constitucionales, pues además le impone atribuciones y facultades a los Ayuntamientos sin ser acompañados del presupuesto correspondiente, dañando así severamente la hacienda pública municipal, además de que a los Ayuntamientos no les fue requerida la opinión en el proceso de elaboración del dictamen por la comisión, tal y como se establece en el procedimiento reservado para su elaboración en la normativa parlamentaria.

"DÉCIMO.—Que la sesión de Pleno de la Septuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, fue realizada de manera privada, toda vez de que el presidente del Congreso ordenó impedir el acceso a los ciudadanos a la sesión, sin que el orden del día representara por los asuntos tratados la posibilidad de que la sesión no fuera pública.

"DÉCIMO PRIMERO.—El interés jurídico del Municipio que representamos para solicitar a nuestro Máximo Tribunal revise la constitucionalidad del procedimiento legislativo realizado por el Congreso del Estado de Michoacán, es porque la ley aprobada de manera oscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el presupuesto para que los Ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la ley impone.

"Al respecto, se debió prever el cumplimiento del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los Ayuntamientos de Michoacán contaran con las aportaciones que al efecto

fijara el Congreso de la Unión, sin embargo la ley fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado, obligándonos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio, sin que se hayan designado recursos para ello, erosionando la hacienda pública municipal.

"DÉCIMO SEGUNDO.—En el proceso legislativo que derivó en la aprobación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, nuestro Municipio nunca tuvo conocimiento del mismo, solamente tuvimos acceso a la primera lectura del dictamen de la ley hoy cuestionada, la cual como ya se señaló data del año 2010, por lo que la ley aprobada y publicada, no fue puesta a consideración de nuestro Municipio para ser analizada para que en su caso se hayan presentado observaciones a la misma, lo anterior de conformidad con la siguiente disposición de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado: Artículo 244." (se transcribe)

TERCERO.—El Municipio actor señaló como preceptos violados, los artículos 1o., 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 115, fracciones II, III y IV, 120, 126, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

Violaciones al proceso de formación legislativa de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

El proceso legislativo del cual derivó la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, inobservó lo dispuesto tanto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, como en la Constitución de esa entidad. Lo anterior lo estima así por lo siguiente:

- La Comisión de Educación del Congreso de la entidad elaboró el dictamen de ley fuera de los plazos que señala el artículo 243 de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones a las que se turnen las iniciativas deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción, plazo que podrá prorrogarse hasta por noventa días más. Lo anterior, en virtud de que las iniciativas que sustentan la ley combatida se presentaron los días trece de septiembre de dos mil siete, seis de octubre de dos mil nueve y veintidós de abril de dos mil diez, y la Comisión de Educación del Congreso estatal elaboró el dictamen de primera lectura hasta el diecisiete de diciembre de dos mil diez y el de segunda lectura el veintisiete de febrero de dos mil catorce, para lo cual transcurrieron más de tres años, habiendo pasado tres Legislaturas.

- La Ley de Educación impugnada fue aprobada fuera de los plazos establecidos en la citada ley orgánica, ya que se aprobó un dictamen que fue elaborado por la Legislatura anterior, sin que obste para estimarlo así lo dispuesto por el artículo 240 de la propia ley orgánica, en el sentido de que las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron serán objeto de archivo definitivo en la Legislatura siguiente "si ésta así lo determina", ya que este precepto se refiere a iniciativas y no a dictámenes. Además, conforme al artículo 33 de la misma ley, son atribuciones del presidente del Congreso cuidar que las comisiones cumplan oportunamente con sus encargos y formular excitativas a las comisiones que no hayan presentado dictamen en el plazo legal; de ahí que no es posible que pretenda darse continuidad a un proceso legislativo que no está tutelado por la ley.

- Aun cuando se estimara que los dictámenes de primera lectura tienen la misma suerte que las iniciativas, la comisión respectiva no debió exceder el plazo de noventa días para la elaboración del dictamen, lo que además generó que la aprobación de la ley impugnada se aprobara fuera del plazo legal correspondiente.

- Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición, tanto es así que las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas, pues de lo contrario se reduciría a los Congresos a una oficialía de partes para que aprueben en automático los documentos que se presenten. En el caso, no se respetó el derecho de las minorías del Congreso de conocer el proyecto de dictamen elaborado por la comisión respectiva, de manera previa a la sesión de su aprobación.

- En la reunión de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, no se respetaron los principios de publicidad y al debido proceso legislativo, habida cuenta que el dictamen de segunda lectura de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue aprobado en una reunión de comisión convocada para el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, mismo día en que se verificó la sesión del Congreso que aprobó ese dictamen que, además, no estaba contemplado en la orden del día de dicha sesión, ya que este asunto no estaba agendado en el citatorio a los miembros de la comisión. Lo anterior, aduce la actora, conculca el artículo 61, fracción II, de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones deberán sesionar ordinariamente por lo menos una vez, previo citatorio, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, el cual deberá contener el orden del día y los documentos sobre los cuales versará la reunión. No obstante ello, la reunión de la comisión no

fue convocada para tratar el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, porque este punto lo incorporaron en la reunión dentro de los asuntos generales.

- La comisión dictaminadora analizó el expediente y elaboró el dictamen entre las ocho y las once horas del día veintisiete de febrero; de ahí que es claro que no existió tiempo suficiente para que todos los diputados con derecho a voz pudieran participar en la reunión de la comisión, tanto es así que sólo dos diputados, integrantes de la comisión, de todo el Congreso Estatal supieron que tal asunto se abordaría sin estar previamente agendado en la reunión de la comisión.

- El dictamen de segunda lectura fue presentado fuera de los plazos que la ley señala, lo que por sí solo constituye una irregularidad grave.

- Dos o tres de los integrantes de la comisión, en lugar de dar el trámite reservado por la ley para la presentación de dictámenes, lo presentaron ante el Pleno al momento de la aprobación de la orden del día, lo que hicieron notar varios diputados durante la sesión del Pleno; sin embargo, la mayoría impuso su inclusión.

- El proyecto de dictamen de segunda lectura no se distribuyó previamente a los diputados como señala el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.

- Para la elaboración del proyecto de dictamen no se cumplió lo señalado en la fracción III del artículo 244 de la normativa parlamentaria, ya que nunca hubo observaciones de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra con el dictamen finalmente aprobado; además, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 244, los dictámenes deben presentarse a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.

- Se inobservó lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en su segundo párrafo, en el sentido de que una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa, lo cual en el caso no ocurrió en virtud de que la Comisión de Educación en lugar de profundizar sobre las iniciativas presentadas, el veintiuno de marzo de dos mil doce acordó "la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura", y tomó en cuenta las reformas publicadas a la Constitución Federal el veintiséis de febrero de dos mil trece, así como las disposiciones legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece.

- Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 242, 243 y 244 de la citada ley orgánica que, respectivamente, señalan que los dictámenes no podrán debatirse sin antes haber pasado a comisiones; que no puede haber dictamen sin iniciativa, lo cual tampoco se respetó, y que los dictámenes deben contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, así como la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustenten, así como de la exposición de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida, lo cual tampoco se cumple en el dictamen aprobado por el Pleno.

- El proceso legislativo no tomó en cuenta al Ayuntamiento actor, en cuanto ente público a pesar de lo dispuesto por el artículo 65 de la citada ley orgánica.

- En la sesión de Pleno, un operativo de seguridad impidió que fuera pública la sesión del Congreso estatal de veintisiete de febrero de dos mil catorce, lo que propició que se llevara a cabo de forma privada, a la que solamente accedieron los legisladores y el personal del Congreso, impidiendo la publicidad de la reunión. Asimismo, se impidió el uso de la palabra durante la sesión mencionada, ya que al momento del debate en el punto correspondiente a la discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la Comisión de Educación, se impidió el uso de la palabra a varios diputados, entre ellos a la diputada Cristina Portillo Ayala, lo que violenta el principio de democracia deliberativa con el que deben conducirse los parlamentos.

Este Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 83/2009 promovida por los diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, señaló que el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, es un órgano deliberante, donde encuentran cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios, y que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, pues tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

De acuerdo con el precedente citado, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los derechos de debido proceso y legalidad, contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y 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 anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

La actora también aduce que las violaciones al procedimiento pueden llegar a trascender al plano constitucional, pues en función de lo que haya sucedido, éstas pueden llegar a tener un potencial invalidante de la norma al final producida por el órgano legislativo.

Inconstitucionalidad del artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Se aduce que debe declararse la inconstitucionalidad de este precepto, en cuanto señala que el Pleno del Congreso del Estado a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión hasta antes de aprobarlo, y que en el caso de retiro de asuntos bastará el acuerdo de la mayoría simple.

Que este precepto se encuentra en contradicción con el artículo 247 de la propia ley, que señala que no podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de decreto, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Asimismo, este precepto se encuentra en contradicción con el sistema jurídico que regula los procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y por violación al principio de democracia deliberativa, pues el efecto de una ley no es el mismo que el de una propuesta de acuerdo o posicionamiento. Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición; por ello las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas; además, si no se garantiza el debate debidamente informado de todos los legisladores, no sería necesario un Parlamento plural que permita escuchar a los diputados de todas las fuerzas políticas, en un debate que garantice una debida preparación de los argumentos a discutir en las sesiones.

Omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos y aprobar la Ley de Educación para el Estado de Michoacán.

La ley fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado, obligando a éstos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio, sin contar con recursos para ello, erosionando la hacienda municipal.

La omisión del órgano legislativo estatal demandado de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos a fin de que estén en posibilidad de cumplir con las atribuciones y obligaciones establecidas en la ley educativa, vulnera el artículo 126 de la Constitución Federal, que establece que el gasto público debe ajustarse a las disposiciones del presupuesto de egresos, por encontrarse en el caso de dejar de acatar un mandamiento expreso del presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, que consiste en promover la distribución de recursos económicos para invertirlos en educación e infraestructura educativa, como lo propone la iniciativa combatida.

Asimismo, tal omisión vulnera los artículos 21 y 126 de la Constitución del Estado de Michoacán, porque impiden que los Municipios en general, y el actor en lo particular, cuenten con el financiamiento autorizado en el presupuesto de egresos para ejercer funciones en materia de educación y estructura educativa.

QUINTO.—Por acuerdo de catorce de abril de dos mil catorce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 41/2014 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Mediante proveído de veintiuno de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor ordenó requerir a los promoventes para que, en el plazo de cinco días hábiles, aclararan su escrito de demanda y precisaran si impugnaban los actos consistentes en la *omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos y la falta de autorización para el Municipio actor de recursos adicionales a las atribuciones y responsabilidades que la ley establece*, y a qué autoridades se les atribuyen y, en su caso, formularan los conceptos de invalidez correspondientes. Ante la imposibilidad de notificación al Municipio actor en el domicilio señalado en autos, mediante acuerdo de siete de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor ordenó notificarle en su residencia oficial y lo requirió para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Por acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por desahogada la prevención ordenada en el acuerdo de veintiuno de abril anterior, en los siguientes términos:

"C) Por lo que hace a lo que señalamos en nuestro escrito inicial y que por su importancia transcribimos por ser objeto de la prevención que se desahoga:

"DÉCIMO PRIMERO.—El interés jurídico del Municipio que representamos para solicitar a nuestro Máximo Tribunal revise la constitucionalidad del procedimiento legislativo realizado por el Congreso del Estado de Michoacán es porque la ley aprobada de manera oscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el presupuesto para que los Ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la ley impone.

"Al respecto se debió prever el cumplimiento del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los Ayuntamientos de Michoacán constaran (sic) con las aportaciones que al efecto fijara el Congreso de la Unión, sin embargo, la ley fue aprobada sin destinar recursos a los municipios del Estado, obligándonos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio, sin que se hayan designado recursos para ello, erosionando la hacienda pública municipal.

"... el Congreso Estatal decidió aprobar la Ley de Educación que establece competencias y atribuciones a los Municipios del Estado de Michoacán que finalmente constituyen obligaciones económicas a los Ayuntamientos del Estado que en este año no se encuentran presupuestadas, lo cual afecta gravemente la hacienda pública municipal, pues se establece en esta (sic) ley, la obligación de las presidencias Municipales para apoyar las funciones del Consejo Municipal –artículo 116 de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán– el cual cuenta con diversas atribuciones, de las cuales se refiere la de gestionar ante el propio Ayuntamiento y ante las autoridades competentes, el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio, lo cual representa una obligación que no se encuentra debidamente programada en el presupuesto de egresos de nuestro Municipio.

"Los anteriores conceptos de violación (sic) se le atribuyen al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, toda vez que implica omisiones que derivan en que el Congreso aprobó la Ley de Educación que se impugna estableciendo competencias y atribuciones a los municipios del Estado que constituyen obligaciones económicas a los Ayuntamientos del Estado que al menos para este año nos encontramos imposibilitados a cumplir. Pero aunque hubiera presupuesto para ello, el Poder Legislativo excede sus facultades al establecer obligaciones y nuevas tareas a cargo de los Ayuntamientos sin previa consulta a nuestro parecer, sin que tuviéramos oportunidad de plantear alternativas u otros puntos de vista, por lo que implica una imposición de la mayoría parlamentaria, en exceso de sus facultades en detrimento a nuestra autonomía municipal."

En el propio proveído, se tuvo por presentado promoviendo la controversia constitucional a nombre del Municipio de Churintzio, Estado de Michoacán, únicamente al síndico promovente, no así al presidente Municipal, al considerar que la representación legal del Municipio recae sólo en el síndico; se admitió a trámite la demanda hecha valer en representación del citado Municipio; como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, a los que ordenó emplazar para que dieran contestación a la demanda; se tuvo al Poder Ejecutivo Federal como tercero interesado; se ordenó dar vista al procurador general de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Con fecha diez de junio de dos mil catorce, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el oficio y anexo de Alfonso Jesús Martínez Alcázar, en su carácter de presidente de la

Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, quien en representación del Poder Legislativo de la entidad, dio contestación a la demanda, señalando, esencialmente, lo siguiente:

a) Falta de legitimación de la parte actora, ya que el Municipio es el titular exclusivo de la acción de controversia constitucional, el cual sólo puede hacerla valer por medio del Ayuntamiento o del Consejo Municipal, como órganos colegiados, de ahí que sus miembros, de manera aislada, carecen de legitimación para representar al Municipio, máxime que quienes ejercitaron dicha acción que se ostentaron como presidente Municipal y síndico del Ayuntamiento de Churintzio, Michoacán, no acreditaron que obtuvieron el previo acuerdo del Ayuntamiento para tal efecto.

b) Improcedencia de la acción en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque no se señala cuál es el ámbito o esfera competencial que se ve afectado o limitado por los preceptos de la Ley de Educación que se reclama; además, el Congreso del Estado de Michoacán no invadió la esfera de competencia de la Federación, ya que la materia educativa es de naturaleza concurrente.

c) Contrariamente a lo aducido por la actora, sí se observó a plenitud el procedimiento legislativo correspondiente que culminó con la aprobación de la ley impugnada y, al ser aprobada por el Pleno de esta Legislatura la ley reclamada y publicada oficialmente, en el supuesto no admitido de que se hubiesen cometido vicios durante el proceso legislativo, éstos no trascendieron de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, por lo que, al haber sido aprobada por el Pleno del Congreso Estatal, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

d) Resulta lógico que en la Ley de Egresos correspondiente no se hubiese previsto una partida para sufragar las erogaciones que impliquen las atribuciones y responsabilidades que impone a los Ayuntamientos y a los presidentes municipales, ya que entró en vigor habiendo sido ya aprobada la Ley de Egresos respectiva.

Por lo anterior, el procedimiento que pueden observar los implicados, será el de solicitar a la autoridad respectiva, una ampliación al presupuesto relativo, que contemple los gastos que consideran resultan pertinentes para cumplir con dichas atribuciones y responsabilidades y, en caso de que dicha partida presupuestal sea insuficiente, solicitar su ampliación y, posteriormente, de manera anual, hacer la previsión presupuestal correspondiente.

Además, no debe pasar inadvertido que queda bajo el prudente arbitrio de las autoridades competentes, determinar el mecanismo presupuestal que les permita cumplir con la ley reclamada.

Finalmente, señala que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo impugnada, fue incorporada al orden del día, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán que dispone que, el Pleno a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión.

SÉPTIMO.—Mediante oficio recibido el veintiuno de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal, el consejero jurídico del ejecutivo del Estado de Michoacán, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, contestó la demanda en los siguientes términos:

Es infundado el concepto de invalidez que aduce que la Ley de Educación para el Estado erosiona la hacienda del Municipio actor y que se le imponen cargas indebidas, ya que el artículo 115 de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, otorga al Consejo Municipal la facultad de gestionar ante el Ayuntamiento y las autoridades competentes, el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo.

En consecuencia, al Consejo Municipal le corresponde gestionar los recursos útiles para que mediante convenio de colaboración se esté en condiciones de sufragar dichos gastos, con miras a generar los cambios necesarios en materia educativa, por lo que de ninguna manera le causa perjuicio alguno a la hacienda municipal y a las atribuciones del Ayuntamiento actor.

Además, en el título séptimo del presupuesto de egresos existe un apartado de participaciones, aportaciones federales y estatales, dentro de las cuales, el artículo 40, señala fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal, las cuales pueden ser utilizadas para fines educativos.

Por lo que se refiere a la transferencia de recursos para los Municipios como lo estipula el artículo cuarto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, éstos serán de manera progresiva, según las necesidades que de cada Ayuntamiento se desprendan. Lo anterior, tomando en cuenta que el Consejo Municipal, con base en los convenios de coordina-

ción que tengan el Estado y el Municipio, será el encargado de gestionar los recursos necesarios para, entre otras cosas, el mejoramiento de la infraestructura educativa.

Bajo ese tenor, la materia educativa, es un derecho social, importante para el desarrollo; es por ello que, debe ponderarse que el Estado y los Municipios deben establecer prioridades para la asignación de recursos dependiendo de las necesidades de los gobernados. En este sentido, ni la Constitución Local, ni ningún otro ordenamiento adopta un modelo específico que deba implementarse para la atención de las necesidades de la población, pues estos derechos son exigibles de manera universal, por la misma estructura del derecho: salud o educación, lo cual se encuentra establecido en los propios sistemas de concurrencia y coordinación establecidos en sus propias leyes. Así, la Constitución Federal no obliga al Estado a optar por un modelo en particular, sino que deja en los órganos constituidos la elección e implementación de la planeación del desarrollo y de programas en particular para reducir la desventaja de personas o grupos.

OCTAVO.—Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de septiembre de dos mil catorce se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional.¹

SEGUNDO.—**Oportunidad.** De manera previa, es necesario precisar que, si bien, el Municipio actor no señaló de manera destacada como norma

¹ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Churintzio, Michoacán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa.

general impugnada, el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, lo cierto es que, de la lectura integral de la demanda se advierte que planteó un concepto de invalidez en específico sobre su inconstitucionalidad, de manera que, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia, procede tenerlo por incorporado a la litis, máxime que dicha norma fue expedida por el Congreso Local, el cual fue señalado como demandado y, por tanto, se le corrió traslado con el escrito de demanda relativo para que formulara su contestación.

Hecha esta precisión, en seguida se analizará si la demanda se promovió oportunamente respecto de las normas impugnadas.

En primer término, este tribunal advierte que es oportuna la promoción de la controversia respecto de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, pues, se hizo dentro del plazo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugna.

Así es, la citada ley se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad el viernes veintiocho de febrero de dos mil catorce, por lo que el plazo para la presentación de la demanda comenzó a partir del día lunes tres de marzo y concluyó el quince de abril siguiente, descontando de ese lapso los días inhábiles: primero, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, diecisiete, veintiuno, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo, y cinco, seis, doce y trece de abril, de la misma anualidad, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y conforme al punto primero, incisos c) y f), del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los de descanso para su personal.

Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el catorce de abril de dos mil catorce, **su presentación fue oportuna.**

Por lo que se refiere al artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Estatal, en tanto que, según se desprende de la lectura integral

de la demanda, este numeral se impugna con motivo del primer acto de aplicación, dentro del procedimiento legislativo que dio lugar al decreto referido en el párrafo que antecede, por lo que, partiendo del criterio de esta Suprema Corte acerca de que los vicios del procedimiento legislativo sólo podrán impugnarse al momento en que se publica la ley a que dio origen, por tanto, respecto de dicho numeral 227, al haberse aplicado en dicho procedimiento, se entiende que corrió el mismo plazo que para la impugnación de la normatividad local en materia de educación y, por ende, también es oportuna.

Por último, la demanda de controversia constitucional se presentó oportunamente respecto de la omisión reclamada, ya que si bien la ley reglamentaria de la materia no precisa un plazo para este tipo de actos, debe ponderarse que aquélla crea una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe, esto es, día con día se produce esta situación mientras subsista la omisión de la autoridad, generando consecuencias jurídicas al mismo tiempo actualizadas.

Esta peculiaridad de la situación constante en las omisiones, conduce a que ordinariamente el plazo para impugnarlas también se actualice día a día, permitiendo, entonces, en cada una de las actualizaciones, reclamarlas mediante controversia constitucional, con el fin de que cese la conducta omisiva. Sobre el particular, es aplicable la jurisprudencia número P/J. 43/2003 del Pleno de este Alto Tribunal, visible en la página mil doscientos noventa y seis del Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo tenor es el siguiente:

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

TERCERO.—**Legitimación activa.** La demanda fue presentada por quienes cuentan con legitimación activa para hacerlo.

El párrafo primero del artículo 11, en relación con el diverso 10, fracción I, de la ley reglamentaria² de estos juicios, establece que las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas. En todo caso, dispone primero de los preceptos que "se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

En el presente asunto, suscribieron la demanda Juan Luis Contreras Calderón y Verónica Arroyo Fernández, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico municipal, respectivamente.

Importa destacar que mediante proveído de veintiséis de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por presentado únicamente a la síndico municipal aludida promoviendo la demanda, no así al presidente municipal, determinación ésta que no fue recurrida en su oportunidad.

En ese tenor, debe tenerse promoviendo la demanda únicamente a la citada síndico propietaria, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento, para el periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta y uno de agosto de dos mil quince, expedida por el presidente y el secretario del Consejo Municipal Electoral de Churintzio, órgano desconcentrado del Instituto Electoral de Michoacán, en cumplimiento al acuerdo tomado en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil once, en la que se efectuó el cómputo y se declaró la validez de la elección de Ayuntamiento, así como la elegibilidad de los candidatos, en términos de la Constitución Estatal y el Código Electoral del Estado de Michoacán.

El citado síndico está facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio, en términos del artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,³ que expresamente le confiere la facultad de representar legalmente al Municipio en los litigios en que éste sea parte, como en el caso.

² "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

³ Esta disposición señala: "Artículo 51. Son facultades y obligaciones del Síndico:

Por tanto, carece de razón la Legislatura Estatal en cuanto aduce que para ejercer la representación que la mencionada disposición legal confiere al síndico municipal se requiere acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que, conforme al citado numeral, este requisito sólo se exige para delegar dicha representación, supuesto que en el caso no se actualiza, por lo que se desestima la causal de improcedencia alegada.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

En auto de veintiséis de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán.

Poder Legislativo Local. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado de Michoacán.⁴ En su representación comparece el diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, a quien se le reconoce ese carácter en términos del artículo 11, en relación con el diverso 10, fracción II,⁵ de la ley reglamentaria de estos juicios, el cual establece que las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas. En todo caso, dispone el precepto, "se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario", sin que en la especie se hubiera objetado la personalidad con la que se ostenta el aludido diputado.

Además, dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con el artículo 33, fracción II, en relación con el diverso 29 de la Ley Orgánica y de Procedimientos

"...

"VIII. Representar legalmente al municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento;"

⁴ El artículo 19 de la Constitución estatal dispone: "Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo."

⁵ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;"

del Congreso del Estado de Michoacán;⁶ por lo tanto, cuenta con la debida legitimación en esta controversia constitucional.

El Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio, al atribuírsele la emisión de la norma general que se impugna, así como la omisión legislativa combatida.

Poder Ejecutivo Local. El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en el Gobernador,⁷ quien comparece al presente juicio representado por José Ramón Ávila Farca, en su carácter de consejero jurídico del ejecutivo del Estado, personalidad que acredita con la copia certificada de su nombramiento de uno de julio de dos mil catorce, del que se advierte que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta.⁸ Dicho funcionario se encuentra facultado para representar legal y jurídicamente al gobernador de la entidad, y en particular en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., fracción II, y 7o., fracciones II y IV, del Decreto que crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo,⁹ y 6, fracción IV, del Reglamento Interior

⁶ "Artículo 29. La Mesa Directiva se integra con un presidente, quien es el presidente del Congreso, un Vicepresidente y tres secretarios, por un periodo de un año, electos en votación nominal y en un solo acto, a propuesta de la Junta, cuidando la representación plural del Congreso.

"La elección se hará en el mes de septiembre de cada año e iniciaran sus funciones el día quince del propio mes.

"Sus integrantes no podrán ser reelectos, ni podrán presidirla los coordinadores de Grupo Parlamentario."

"Artículo 33. Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes: ...

"II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine;"

⁷ Los artículos 47 y 62 de la Constitución estatal establecen: "Artículo 47. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará 'Gobernador del Estado'." "Artículo 62. Para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y demás leyes."

⁸ Foja 463 del expediente.

⁹ Artículo 4o. Para el cumplimiento de su objeto, a la Consejería le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"...

"II. Ejercer la representación y personalidad legal del Ejecutivo Estatal, sus dependencias y entidades que lo soliciten, para conocer e intervenir en los procesos legales, litigios, demandas, querellas y juicios que se interpongan, de las que sean parte y que tenga interés jurídico."

"Artículo 7o. Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"II. Asesorar jurídicamente al Gobernador en los asuntos que éste le encomiende, así como a las dependencias y entidades; "...

de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.¹⁰ Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la promulgación de la norma general que se impugna.

QUINTO.—**Improcedencia.** Debe desestimarse la causa de improcedencia que hace valer el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en relación con la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia,¹¹ vinculada con la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, bajo el argumento de que los preceptos de la Ley de Educación combatida no invaden la esfera de competencia del Municipio actor ni la de la Federación.

Lo anterior se estima así, en virtud de que la determinación de si se invade o no la esfera de competencia del Municipio actor o de la Federación, son cuestiones o aspectos de la litis que se involucran con el fondo del asunto, supuesto en el cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en jurisprudencia, que cuando la causal de improcedencia se involucre con el estudio de fondo, deberá desestimarse ésta y privilegiar el fondo del negocio.

Lo razonado encuentra su apoyo, en la jurisprudencia número P./J. 92/99,¹² que se reproduce a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la pro-

"IV. Representar legal y jurídicamente al Gobernador, dependencias y entidades, y delegar dicha representación única y exclusivamente por lo que ve a las facultades específicas que los servidores públicos a su mando requieran para tomar parte en asuntos de interés del Ejecutivo Estatal, y que así lo amerite."

¹⁰ "Artículo 6o. Al Consejero Jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: ... "IV. Representar al Gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter."

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

¹² Registro digital: 193266. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, septiembre de 1999. Materia constitucional. Tesis P./J. 92/99, página 710.

cedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Por el contrario, este Pleno advierte que sí se actualiza la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Así es, de acuerdo con el criterio sobre el interés legítimo en controversia constitucional que actualmente sostiene esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, partiendo de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela, el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, entonces, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es presupuesto necesario que, respecto del acto o la norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio al actor.

Luego, el hecho de que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal reconozca legitimación a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, entre ellas al Municipio, para promover controversia constitucional, ello no se traduce en que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de quien ejerce la acción. Por tanto, si como en el presente caso, el Municipio promueve la controversia constitucional en contra de una norma que es ajena a su esfera competencial como, sin duda, lo es la que regula la función parlamentaria, no se actualiza un principio de agravio y, por tanto, el actor carece de interés legítimo.

Aunado a ello, este Pleno ha establecido que, es posible desvincular el estudio de fondo cuando es evidente la inviabilidad de la acción y, sobreseer en el juicio, como ocurre en el presente caso.

Tal criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia número P./J. 50/2004,¹³ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FAL-

¹³ Esta tesis P./J. 50/2004, fue emitida por el Tribunal Pleno, y es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX de julio de 2004, en la página 920. Su texto es el siguiente: "La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino

TA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."

En efecto, el actor controvierte la constitucionalidad de una disposición de la ley que rige el quehacer legislativo, esto es, su estructura, organización interna y atribuciones. En específico, impugna una norma, atinente al procedimiento legislativo, que establece que el Congreso Local, mediando la solicitud verbal de cualquier diputado y por el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incluir cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo.¹⁴

Así pues, siguiendo el criterio de esta Suprema Corte, es incuestionable que el artículo impugnado, es totalmente ajeno a la esfera de competencias y atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden al Municipio, pues, lo que regulan es el quehacer legislativo.

Aunado a lo anterior, de la lectura de la demanda se advierte que el Municipio sostiene la inconstitucionalidad de la norma combatida, por una parte, al estimar que está en contradicción con otra de la misma ley orgánica (artículo

limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones."

¹⁴ "Artículo 227. Para la integración del orden del día, la Conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados hasta antes de que sesione para tal fin en la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

"El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo. En el caso del retiro de asuntos, bastará el acuerdo de la mayoría simple de los diputados presentes."

247) y, además, que violenta el principio de democracia deliberativa; argumentos que, en modo alguno implican la afectación a su ámbito competencial, es decir, su acción en modo alguno gira sobre un posible problema de invasión de competencias municipales con motivo de la norma general impugnada.

Por tanto, si no existe una afectación a la esfera competencial del Municipio actor, es evidente la inviabilidad de la acción, dada la falta de interés legítimo del Municipio actor respecto del artículo 227 de la Ley Orgánica en cita, por lo que, procede sobreseer en el juicio en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Por último, respecto de la omisión atribuida a las autoridades locales demandadas de proporcionar al Municipio recursos para lograr el cumplimiento de las obligaciones que le impone la ley combatida, pues, según lo señaló el actor al aclarar su demanda, **"el Congreso Estatal decidió aprobar la Ley de Educación que establece competencias y atribuciones a los Municipios del Estado de Michoacán que finalmente constituyen obligaciones económicas a los Ayuntamientos del Estado que en este año no se encuentran presupuestadas, lo cual afecta gravemente la hacienda pública municipal"**, este Tribunal Pleno advierte, de oficio, que procede sobreseer en el juicio con base en el principio de anualidad.

Esto es, se plantea que el Estado no brindó al Municipio recursos para llevar a cabo las facultades municipales previstas en la Ley de Educación, ya que, no se encuentran dentro de aquellos gastos presupuestados para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, al ser el año en el que se expidió la ley educativa impugnada.

Ahora bien, este Pleno ya ha sostenido que la normatividad regula el gasto público, con carácter anual y, por tanto, está sujeta a los principios de temporalidad que se vinculan con la planificación y distribución de la recaudación fiscal realizada en ese periodo.

La anualidad en este tipo de normas, se soporta en un principio de derecho financiero presupuestario, que tiene como fundamento la coordinación y seguridad jurídica en la distribución del presupuesto del Estado. Por otro lado, la temporalidad de este tipo de normas también obedece a principios como el de legalidad o reserva de ley, que determinan que su modificación sólo puede ser elaborada por el órgano legislativo competente.

El citado principio de anualidad, se sustenta en la tesis de jurisprudencia visible en la página veinte del Tomo II, Primera Parte, julio a diciembre de mil

novecientos ochenta y ocho, del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, que señala: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS."

Esta Suprema Corte, además, ya se ha pronunciado acerca de que procede sobreseer en los juicios cuando concluye la vigencia anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los principios que derivan del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Mexicana; como se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2004, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS.", aplicable al caso, en cuanto al criterio medular que contiene.

En ese sentido, si los recursos a que se refirió el actor tuvieron una vigencia únicamente en el ejercicio fiscal que corrió del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, entonces, aun y cuando esta Corte se pronunciará en el fondo, sobre la omisión atribuida al Estado de Michoacán, la sentencia no podría surtir plenos efectos, toda vez que, tratándose de controversia constitucional, las sentencias que en su caso declaren la invalidez de una norma general o acto, no pueden tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracciones I y II (en lo conducente), y penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 de su ley reglamentaria.

Por tanto, procede sobreseer al respecto, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Al no advertir la actualización de otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distintos a los examinados u otros que hubiesen hecho valer las partes, en seguida se examinará únicamente el concepto de invalidez en el que se plantean violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación del Estado de Michoacán, dado que, tratándose de los demás actos impugnados se ha decretado el sobreseimiento, por lo que, no ha lugar a ocuparse de los argumentos de invalidez esgrimidos al respecto por el actor.

SEXTO.—Por razón de orden y de prelación en su estudio, se abordará el análisis de los conceptos de invalidez que alegan vicios en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

El actor plantea que en dicho procedimiento legislativo existieron las siguientes irregularidades:

- La Comisión de Educación del Congreso de la entidad, elaboró el dictamen de ley fuera de los plazos que señala el artículo 243 de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones a las que se turnen iniciativas deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción, plazo que podrá prorrogarse hasta por noventa días más. Lo anterior, en virtud de que las iniciativas que sustentan la ley combatida se presentaron los días trece de septiembre de dos mil siete, seis de octubre de dos mil nueve y veintidós de abril de dos mil diez, y la Comisión de Educación del Congreso Estatal elaboró el dictamen de primera lectura hasta el diecisiete de diciembre de dos mil diez y el de segunda lectura el veintisiete de febrero de dos mil catorce, para lo cual transcurrieron más de tres años, habiendo pasado tres Legislaturas.

- La Ley de Educación impugnada fue aprobada fuera de los plazos establecidos en la citada ley orgánica, ya que se aprobó un dictamen que fue elaborado por la Legislatura anterior, sin que obste para estimarlo así lo dispuesto por el artículo 240 de la propia ley orgánica, en el sentido de que las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron serán objeto de archivo definitivo en la Legislatura siguiente "**si ésta así lo determina**", ya que este precepto se refiere a iniciativas y no a dictámenes. Además, conforme al artículo 33 de la misma ley, son atribuciones del presidente del Congreso cuidar que las comisiones cumplan oportunamente con sus encargos y formular excitativas a las comisiones que no hayan presentado dictamen en el plazo legal; de ahí que no es posible que pretenda darse continuidad a un proceso legislativo que no está tutelado por la ley.

- Aun cuando se estimara que los dictámenes de primera lectura tienen la misma suerte que las iniciativas, la comisión respectiva no debió exceder el plazo de noventa días para la elaboración del dictamen, lo que además generó que la aprobación de la ley impugnada se aprobara fuera del plazo legal correspondiente.

- Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición, tanto es así, que las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas, pues de lo contrario se reduciría a los Congresos a una oficialía de partes para que aprueben en automático los documentos que se presenten. En el caso, no se respetó el derecho de las minorías del Congreso de conocer el proyecto de dictamen elaborado por la comisión respectiva, de manera previa a la sesión de su aprobación.

- En la reunión de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, no se respetaron los principios de publicidad y al debido proceso legislativo, habida cuenta que el dictamen de segunda lectura de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue aprobado en una reunión de comisión convocada para el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, mismo día en que se verificó la sesión del Congreso que aprobó ese dictamen que, además, no estaba contemplado en la orden del día de dicha sesión, ya que este asunto no estaba agendado en el citatorio a los miembros de la comisión. Lo anterior, aduce la actora, conculca el artículo 61, fracción II, de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones deberán sesionar ordinariamente por lo menos una vez, previo citatorio, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, el cual deberá contener el orden del día y los documentos sobre los cuales versará la reunión. No obstante ello, la reunión de comisión no fue convocada para tratar el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, porque este punto lo incorporaron en la reunión dentro de los asuntos generales.

- La comisión dictaminadora analizó el expediente y elaboró el dictamen entre las ocho y las once horas del día veintisiete de febrero; de ahí que es claro que no existió tiempo suficiente para que todos los diputados con derecho a voz pudieran participar en la reunión de la comisión, tanto es así que sólo dos diputados, integrantes de la comisión, de todo el Congreso Estatal supieron que tal asunto se abordaría sin estar previamente agendado en la reunión de la comisión.

- El dictamen de segunda lectura fue presentado fuera de los plazos que la ley señala, lo que por sí solo constituye una irregularidad grave.

- Dos o tres de los integrantes de la comisión, en lugar de dar el trámite reservado por la ley para la presentación de dictámenes, lo presentaron ante el Pleno del Congreso Local al momento de la aprobación de la orden del día, lo que hicieron notar varios diputados durante la sesión del Pleno; sin embargo, la mayoría impuso su inclusión.

- El proyecto de dictamen de segunda lectura no se distribuyó previamente a los diputados como señala el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.

- Para la elaboración del proyecto de dictamen no se cumplió lo señalado en la fracción III de artículo 244 de la normativa parlamentaria, ya que nunca hubo observaciones de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra con

el dictamen finalmente aprobado; además, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 244, los dictámenes deben presentarse a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.

- Se inobservó lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en su segundo párrafo, en el sentido de que una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa, lo cual en el caso no ocurrió en virtud de que la Comisión de Educación en lugar de profundizar sobre las iniciativas presentadas, el veintiuno de marzo de dos mil doce acordó "la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura", y tomó en cuenta las reformas publicadas a la Constitución Federal el veintiséis de febrero de dos mil trece, así como las disposiciones legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece.

- Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 242, 243 y 244 de la citada ley orgánica que, respectivamente, señalan que los dictámenes no podrán debatirse sin antes haber pasado a comisiones; que no puede haber dictamen sin iniciativa, lo cual tampoco se respetó, y que los dictámenes deben contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, así como la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustenten, así como de la exposición de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida, lo cual tampoco se cumple en el dictamen aprobado por el Pleno del Congreso.

- El proceso legislativo no tomó en cuenta al Ayuntamiento actor en cuanto ente público a pesar de lo dispuesto por el artículo 65 de la citada ley orgánica.

- En la sesión de Pleno un operativo de seguridad impidió que fuera pública la sesión del Congreso Estatal de veintisiete de febrero de dos mil catorce, lo que propició que se llevara a cabo de forma privada, a la que solamente accedieron los legisladores y el personal del Congreso, impidiendo la publicidad de la reunión. Asimismo, se impidió el uso de la palabra durante la sesión mencionada, ya que al momento del debate en el punto correspondiente a la discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la Comisión de Educación, se impidió el uso de la palabra a varios diputados, entre ellos, a la diputada Cristina Portillo Ayala, lo que violenta el principio de democracia deliberativa con el que deben conducirse los parlamentos.

Para examinar tales argumentos, es preciso partir de lo que este Pleno ha establecido, en múltiples precedentes,¹⁵ en el sentido de que, en un Estado democrático, la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un **principio** que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un **principio de equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.

¹⁵ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, y 107/2008.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condicio-

nes de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y 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 anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse, sin perder de vista que **la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable**, sino que **incluye ajustes y modalidades** que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Precisado lo anterior, debe acudir al procedimiento de creación normativa ordinario en el Estado de Michoacán, atendiendo principalmente a las disposiciones de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:¹⁶

¹⁶ La transcripción de los articulados respectivos que en adelante se harán a pie de página corresponden a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. Cuando se refiera a un ordenamiento distinto se hará la precisión correspondiente.

Iniciativa: El derecho a iniciar leyes corresponde al Gobernador del Estado, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia, a las comisiones (con carácter de dictamen en los asuntos de su competencia), a los Ayuntamientos y a los ciudadanos michoacanos (de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia). Las iniciativas de ley o de decreto deben dirigirse al presidente del Congreso, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado.¹⁷

Dictamen. Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto se remitirá sin lectura para su estudio, análisis y dictamen a la comisión correspondiente, la que deberá rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción. Cuando la comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, podrá solicitar la prórroga hasta por igual plazo.

Para emitir el dictamen de los asuntos turnados las comisiones deberán reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hará constar en el acta que al efecto se levante, la que se remitirá junto con el dictamen correspondiente y expediente a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos (que es el órgano colegiado que impulsa la integración, seguimiento y cumplimiento de la agenda legislativa, la calendarización para su desahogo y la integración básica del proyecto de orden del día de las sesiones y sus trámites).¹⁸

¹⁷ "Artículo 36 (Constitución Estatal). El derecho de iniciar leyes corresponde:

"I. Al Gobernador del Estado;

"II. A los diputados;

(Reformada, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia;

(Reformada, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"IV. A los ayuntamientos; y,

(Adicionada, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"V. A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

(Reformada, P.O. 8 de noviembre del 2000)

"Las iniciativas presentadas por el Gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, Ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento."

"Artículo 234. Es iniciativa de Ley o de Decreto el acto mediante el cual se propone crear, adicionar, modificar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico."

"Artículo 235. Las iniciativas de Ley o de Decreto deben ser dirigidas al presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo."

¹⁸ "Artículo 243. Las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno, deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción.

Los dictámenes deberán contener una parte expositiva, en la que se explique de manera clara y precisa el asunto a tratar; una considerativa, de los motivos que la sustentan y de los argumentos que justifiquen los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida; las observaciones formuladas por los Ayuntamientos y los Poderes Ejecutivo o Judicial, en su caso; la resolución por medio de la cual se aprueba o desecha la iniciativa; el texto legislativo que en su caso se propone al Pleno y las firmas autógrafas de los integrantes de las comisiones que dictaminen. Las comisiones podrán ampliar su dictamen, siempre y cuando la materia sea la misma.¹⁹

El dictamen de comisión debe estar aprobado por la mayoría de los diputados que la integran.

Los dictámenes relativos a iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar, pudiendo dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados del

"Tratándose de iniciativas en las que la Comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo.

"Para emitir dictamen de los asuntos turnados, las Comisiones deberán reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hará constar en el acta que al efecto se levante, misma que, se remitirá junto con el dictamen correspondiente y el expediente a la Conferencia."

"Artículo 50. La Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano colegiado que impulsa la integración, seguimiento y cumplimiento de la Agenda Legislativa, la calendarización para su desahogo y la integración básica del proyecto de Orden del Día de las sesiones y sus trámites."

¹⁹ "Artículo 244. Los dictámenes deberán contener:

"I. Los datos generales que identifiquen la iniciativa y una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere;

"II. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;

"III. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso;

"IV. La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;

"V. El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno; y,

"VI. Las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.

"Antes de presentar los dictámenes a la Conferencia, las comisiones deben revisar la redacción y estilo del cuerpo normativo.

"Las comisiones, cuando sea necesario, podrán ampliar su dictamen siempre y cuando la materia sea la misma."

Congreso se califiquen de urgente o de obvia resolución y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la que podrá profundizar en el estudio de la iniciativa respectiva, y modificar el dictamen.²⁰

Las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la Legislatura siguiente si ésta así lo determina.²¹

De las sesiones: Las sesiones que celebra el Congreso son ordinarias y extraordinarias. Las primeras son las que se efectúan en los días que determine la ley y las extraordinarias las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo.²²

Las sesiones podrán ser públicas y privadas. Estas últimas para tratar asuntos que tienen el carácter de reservados. Son materia de sesión privada el debate y votación relativos a procedimientos de responsabilidades; los oficios que dirija el gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos que previamente se consideren con carácter de reservados por la Conferencia y las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados y el cumplimiento de los deberes de unos y otros.²³

²⁰ "Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Sólo puede dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los Diputados del Congreso se califiquen de urgente o de obvia resolución y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen."

²¹ "Artículo 240. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina."

²² "Artículo 217. Las sesiones que celebra el Congreso son:

"I. Ordinarias: las que se efectúen en los días que determine la Ley; y,

"II. Extraordinarias: las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo. En estas sesiones el presidente del Congreso convocará con al menos doce horas de anticipación, y se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria para desahogarlas."

²³ "Artículo 224. Son materia de Sesión Privada:

"I. El debate y la votación relativos a los procedimientos de responsabilidades que se hagan en contra de los servidores públicos, en cuyo caso la resolución se dará a conocer en la sesión pública inmediata posterior;

La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al presidente del Congreso; se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo y deberá incluir: la fecha de su emisión; la fecha, hora y sede programadas para la sesión; la exposición del orden del día y la firma autógrafa, o en su caso, clave electrónica del presidente. La convocatoria será remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al secretario de servicios parlamentarios.²⁴

Para la integración del orden del día la conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados, hasta antes de que se sesione para tal fin, en la Secretaría de Servicios Parlamentarios. El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo.²⁵

No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de la mitad más uno del número total de diputados.²⁶

Debates y Discusiones: Ningún proyecto de ley o decreto podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

"II. Los oficios que dirija el Gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos, que previamente se consideren con carácter de reservados por la Conferencia; y,

"III. Por acuerdo del Pleno, a petición de alguno de sus integrantes, las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados, así como del cumplimiento de los deberes de unos y otros."

²⁴ "Artículo 226. La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo, deberá incluir:

"I. La fecha de su emisión;

"II. La fecha, hora y sede programadas para la sesión;

"III. La exposición del orden del día; y,

"IV. La firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del presidente.

"La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al Secretario de Servicios Parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades."

²⁵ "Artículo 227. Para la integración del orden del día, la Conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados hasta antes de que sesione para tal fin en la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

"El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo. En el caso del retiro de asuntos, bastará el acuerdo de la mayoría simple de los diputados presentes."

²⁶ "Artículo 220. No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de la mitad más uno, del número total de diputados."

No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.²⁷

En los asuntos que se presenten al Pleno, tratándose de discusión de dictámenes, deberá seguirse el siguiente orden para su lectura: el dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos; el voto particular y el dictamen de minoría en el caso de que existan.²⁸ Luego se abrirá el debate, para lo cual el presidente inscribirá rondas de hasta tres oradores en pro y tres en contra, y se someterá a votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, y de aprobarse se procederá a la votación. Si se desecha se abrirá nueva ronda de discusión hasta que se apruebe la suficiencia. De no aprobarse la suficiencia se podrá suspender la discusión y continuar en la siguiente sesión.²⁹

El presidente del Congreso pondrá a discusión el dictamen primero en lo general y después en lo particular. Aprobado en lo general un dictamen de ley o decreto se debe discutir en lo particular: si no hubiere artículos reservados

²⁷ "Artículo 247. No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno."

²⁸ "Artículo 248. En los asuntos que se presenten al Pleno, se debe observar el siguiente orden en la lectura para su debate:

"En el caso de discusión de dictámenes:

"a) El dictamen de la Comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos;

"b) El voto particular, si se hubiere presentado; y,

"c) El dictamen de minoría, si se hubiere presentado.

"Una vez concluido lo anterior, el presidente declarará: 'se somete a discusión el dictamen.'

"En el caso de discusión de propuestas de acuerdo:

"a) La exposición de motivos de la propuesta; y,

"b) La propuesta concreta de acuerdo que se somete al Pleno."

²⁹ "Artículo 249. El presidente abre el debate inscribiendo una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra para lo cual se podrá auxiliar del Sistema Electrónico. Debe procurar que la discusión sea alternada en el uso de la palabra, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra, pudiendo todos los oradores por una ocasión hacer uso del derecho de réplica. Ningún Diputado podrá hacer uso de la voz, sin que el presidente del Congreso lo autorice.

"Concluida la intervención de los oradores en cada ronda, el presidente someterá en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procederá a la votación; si se desecha se abrirá nueva ronda de discusión consecutivamente hasta que se apruebe la suficiencia. Si agotadas cinco rondas de discusión no se aprueba la suficiencia, el presidente del Congreso por sí o por moción de cualquier Diputado, podrá suspender la discusión y continuar en la siguiente Sesión."

el dictamen se tendrá por aprobado también en lo particular y se hará la declaratoria respectiva.³⁰

De existir artículos reservados, el presidente del Congreso concederá el uso de la palabra al diputado que haya formulado reservas, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido el tercer secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación. De no aprobarse cada proyecto de artículo, el presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen.³¹

Ningún debate se puede suspender, salvo que el Pleno acuerde dar preferencia a otros asuntos de mayor urgencia o gravedad; por graves desórdenes en el Salón de Sesiones; por falta de quórum o moción suspensiva que presente alguno de los diputados y que apruebe el Pleno.³²

Agotada la discusión se someterán a votación los dictámenes propuestos.³³

³⁰ "Artículo 250. El presidente del Congreso pondrá a discusión el Dictamen primero en lo general y después en lo particular.

"En el momento de la votación en lo general, que es nominal, los diputados pueden, en su caso, manifestar su reserva del o los artículos para su discusión en lo particular. Aprobado en lo general un Dictamen de Ley o Decreto, se debe discutir en lo particular. ... Si no hubiere artículos reservados por ninguno de los diputados, el Dictamen se tiene por aprobado también en lo particular y se deberá hacer la declaratoria respectiva.

"Si el Dictamen de Ley o Decreto no hubiere sido aprobado en lo general se tiene por desechado.

"Si en la votación particular resultaran aprobados los artículos reservados, se elaborará el documento que los contenga para su inclusión en la minuta correspondiente."

³¹ "Artículo 251. Si hay artículos reservados, el presidente del Congreso, atendiendo al orden secuencial del articulado, concederá el uso de la palabra al Diputado que haya formulado reserva, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido, el Tercer Secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación.

"Los diputados que voten en contra en lo general, no podrán reservarse artículos en lo particular; quienes voten a favor, no podrán reservarse más del treinta por ciento del articulado.

"De no aprobarse cada proyecto de artículo, el presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen.

"De los artículos reservados que se hayan aprobado, el Tercer Secretario elaborará el registro en el que se transcriban para su inclusión en la Minuta correspondiente."

³² "Artículo 260. Ningún debate se puede suspender, salvo por las siguientes causas:

"I. Porque el Pleno acuerde dar preferencia a otros asuntos de mayor urgencia o gravedad;

"II. Por graves desórdenes en el Salón de Sesiones;

"III. Por falta de quórum; y,

"IV. Por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los Diputados y que apruebe el Pleno."

³³ "Artículo 264. Cuando llegue el momento de votar, el presidente del Congreso ordenará que los diputados que se hallen fuera del salón concurren a votar, y ninguno de aquellos podrá salir de éste mientras la votación se desahogue, exhortando previamente a los comparecientes, en su caso, a retirarse del salón."

Todas las resoluciones del Congreso deben ser aprobadas por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo exijan una mayoría especial.³⁴ La votación para dictámenes con proyecto de ley o decreto es nominal.³⁵

Observaciones del Ejecutivo y Publicación: Una vez aprobado un dictamen se remitirá la minuta con proyecto de ley o decreto al gobernador para los efectos constitucionales. La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán.³⁶

Se considera aprobado por el Ejecutivo del Estado, toda ley o decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que lo reciba.³⁷

Ahora bien, en el caso, el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, se llevó a cabo en los términos siguientes:

- Mediante oficio SSP/DGSATTJ/DAT/01119/07 de **trece de septiembre de dos mil siete**, el tercer secretario del Congreso del Estado de Michoacán, remitió a la presidenta de la Comisión de Educación, para su estudio, análisis y dictamen, la iniciativa de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por esa comisión, de fecha seis de septiembre de la citada anualidad.

³⁴ "Artículo 272. Todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o esta Ley exijan una mayoría especial."

³⁵ "Artículo 266. La votación es nominal en los siguientes casos:

"I. Cuando se trate de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la particular del Estado;

"II. Para dictámenes con proyecto de Ley o Decreto;

"III. Actos del Congreso del Estado en materia de responsabilidades de los servidores públicos;

"IV. Asuntos planteados en sesión privada; y,

"V. Cuando así lo ordene el presidente del Congreso para mayor certeza en el escrutinio.

³⁶ "Artículo 273. Una vez aprobado un dictamen se remitirá la Minuta con proyecto de Ley o de Decreto al Gobernador para los efectos constitucionales.

"La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo."

³⁷ "Artículo 274. Se considera aprobado por el Ejecutivo del Estado, toda Ley o Decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que lo reciba."

- Con fecha **trece de octubre de dos mil nueve**, se recibió en la LXXI Legislatura, el oficio SSP/DGSATJ/DAT/000975/2009 del día seis anterior, del tercer secretario del Congreso Estatal, con el que remitió al presidente de la Comisión de Educación, para su estudio, análisis y dictamen, la Iniciativa de decreto que adiciona la fracción XXV del artículo 19 de la Ley Estatal de Educación presentada por la diputada Lourdes Esperanza Torres Vargas, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

- Con fecha **veintinueve de abril de dos mil diez** se recibió en la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, el oficio SSP/DGSATJ/DAT/00344/2010 del día veintidós anterior, con el que se remitió la iniciativa de Decreto de Reforma de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada en esa misma fecha por el diputado Eduardo Sánchez Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

- **El diecisiete de diciembre de dos mil diez** el Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura conoció de la primera lectura del dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por los diputados integrantes de la Comisión de Educación el día dieciséis anterior, devolviéndose dicho dictamen a la comisión dictaminadora para profundizar en el estudio de la iniciativa en cita y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

- El día **veintiuno de marzo de dos mil doce** se llevó a cabo la reunión de trabajo de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, con la asistencia de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes, Sarbelio Augusto Molina Vélez y José Eleazar Aparicio Tercero, en la que previa lectura y aprobación de la orden del día, se sometió a la consideración de los mencionados diputados integrantes de la comisión, el archivo o trámite parlamentario de las iniciativas pendientes de dictaminar.

En la reunión se sometió a la consideración de los diputados integrantes de la comisión, el archivo o trámite parlamentario de las ocho iniciativas pendientes de examinar, y que fueron legadas por las anteriores Legislaturas, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, se sometió a discusión y consideración de la Comisión de Educación el destino de dichas iniciativas, y se acordó designar una comisión técnica integrada por el secretario técnico y asesores de cada uno de los legisladores, para analizar de manera detallada y pormenorizada cada una de ellas, a fin de emitir opinión técnica jurídica de la procedencia o improcedencia de su archivo y votarlas en la siguiente sesión de comisión. Se levantó el acta correspondiente a esa sesión de comisión.

- En acuerdo de **veintiuno de marzo de dos mil doce**, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura acordó la prosecución del trámite legislativo del **dictamen de primera lectura** del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, con la finalidad de analizarla, estudiarla y elaborar el dictamen de segunda lectura para su presentación ante el Pleno.

- Mediante citatorios de **veintiocho de marzo de dos mil doce**, y con apoyo en el artículo 61, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el diputado de Distrito XXII Múgica, Salomón Fernández Reyes, de la Legislatura Estatal, convocó a los integrantes de la Comisión de Educación, José Eleazar Aparicio Tercero y Sabelio Augusto Molina Vélez, a la reunión de trabajo de esa comisión para el día treinta de marzo de dos mil doce, a fin de tratar lo concerniente al archivo de aquellas iniciativas que no fueron dictaminadas en el ejercicio de la Legislatura en la que fueron propuestas, como lo dispone el artículo 240 de esa ley orgánica. A dicho citatorio se anexó el orden del día, así como copia simple del anteproyecto de dictamen de archivo número CEM/LXXII/CE/ST/DICT/001/2012.

- Con fecha **treinta de marzo de dos mil doce** se llevó a cabo la reunión de trabajo de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, con la asistencia de sus tres integrantes, y previa lectura y aprobación del orden del día (en el que figuraba el análisis, discusión y aprobación del dictamen de archivo de las iniciativas pendientes y que no fueron dictaminadas por la Legislatura en la que fueron propuestas) se determinó que la única iniciativa que seguiría su prosecución legislativa era el "**Dictamen con proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán**", y a partir de ahí comenzar la elaboración del Plan de Trabajo de la Comisión de Educación, para su aprobación y presentación ante la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, como lo establece la fracción I del artículo 61 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado,³⁸ tema que sería abordado en la próxima sesión.

- El **once de septiembre de dos mil trece** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos que expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley General de Educación.

³⁸ "Artículo 61. Para su funcionamiento, las Comisiones deberán:
"I. Elaborar dentro del primer trimestre del primer Año Legislativo, un programa de trabajo para ser presentado a la Conferencia."

• El día **veintisiete de febrero de dos mil catorce, a las ocho horas**, en el salón de recepciones del palacio del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, se llevó a cabo la reunión de trabajo ordinaria, convocada el lunes veinticuatro anterior, que contó con la presencia de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes (del Partido Revolucionario Institucional) y Sarbelio Augusto Molina Vélez (del Partido Nueva Alianza), integrantes de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, así como el secretario técnico de dicha comisión, y los asesores y personal del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos (IIEL) del citado Congreso. El diputado José Eleazar Aparicio Tercero (del Partido Revolucionario Institucional), integrante de la comisión, no asistió a dicha reunión.

Después de haberse comprobado el quórum legal para sesionar, por mayoría de sus integrantes, ya que estuvieron presentes dos de los tres de ellos, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción III, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo,³⁹ el diputado presidente declaró abierta la sesión.

El secretario técnico dio lectura al proyecto de orden del día que les fue enviado a los diputados integrantes de la comisión, adjunto al citatorio y a los documentos sobre los cuales versaría la reunión.

Antes de someter a consideración el proyecto de orden del día, el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, presidente de la comisión, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 243 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y los numerales 15 y 26, fracción V, del Reglamento de Comisiones y Comités, solicitó se incluyera al orden del día, por su urgente y obvia resolución, el proyecto de Dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, para su análisis, discusión y votación.

El diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, integrante de la Comisión de Educación, manifestó estar de acuerdo con la solicitud de incorporación que hizo el diputado presidente, por lo que, dada la importancia de ese asunto, solicitó se retirara del orden del día el punto número 2, relativo al anteproyecto

³⁹ "Artículo 61. Para su funcionamiento, las Comisiones deberán:

"...

"III. Integrarán quórum con el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes."

del plan de trabajo anual de la Comisión para el Ejercicio Legal del Tercer Año Legislativo, con el fin de que se avocaran al análisis, discusión y votación del dictamen de segunda lectura en comento. La citada propuesta se sometió a la consideración de los integrantes de la comisión, recabándose una votación mayoritaria a favor, con los votos de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez, en razón de lo cual el diputado presidente declaró aprobado el retiro de aquel asunto y la inclusión en el orden del día del "Análisis, discusión y votación del dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo." El nuevo orden del día fue aprobado por la mayoría de los integrantes de la comisión.

Por ende, se sometió para su análisis, discusión y votación, el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, instruyendo al secretario técnico dar lectura al proyecto de dictamen.

El diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, integrante de la Comisión de Educación, solicitó al diputado presidente que sólo diera lectura a la exposición de motivos y se hiciera un breve resumen del articulado de la ley, para posteriormente entrar al análisis y discusión. Esta propuesta fue aprobada por mayoría de los integrantes de la comisión. Habiéndose cumplimentado la instrucción dada por el diputado presidente de la comisión, se sometió a discusión el dictamen y, en uso de la voz, el diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez pidió se realizara una última lectura de revisión al proyecto de dictamen.

Posteriormente, el diputado presidente preguntó a los integrantes de la comisión si el proyecto de dictamen se encontraba suficientemente discutido, y solicitó que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo, habiéndose recogido una votación mayoritaria a favor con un total de dos, por lo que con fundamento en lo dispuesto en la fracción IV del artículo 61 de la citada ley orgánica, declaró aprobado por mayoría de votos el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Acto continuo, el presidente instruyó al secretario técnico de la comisión para que elaborara el documento del dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, así como el acta de esta sesión de comisión, para recabar las firmas respectivas en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 18, fracción VIII,

del Reglamento de las Comisiones y Comités del Congreso del Estado⁴⁰ y ser presentados en la próxima inmediata sesión del Pleno, y para tal efecto, y siendo las ocho horas con cincuenta minutos, en términos del artículo 16 del citado reglamento, el diputado presidente decretó un receso.

• **A las nueve horas con cinco minutos del mismo día (27 de febrero de 2014)**, y estando listo de manera impresa el dictamen de segunda lectura mencionado, el diputado presidente reanudó la reunión de trabajo y habiéndose comprobado de nueva cuenta la existencia de quórum legal para sesionar, los diputados presentes, Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez, procedieron a la firma del dictamen aprobado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18, fracción VIII, del citado reglamento.

Al no existir asuntos generales por tratar, el diputado presidente declaró agotado el orden del día y ordenó levantar la sesión a las **nueve horas con veinticinco minutos** de la misma fecha.

• En sesión ordinaria celebrada por la Septuagésima Segunda Legislatura Constitucional del Congreso de la Unión, el día **veintisiete de febrero de dos mil catorce a las once horas con diez minutos**, y una vez comprobada la existencia del quórum legal, el presidente diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar declaró abierta la sesión. El diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, con fundamento en el artículo 227, segundo párrafo, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado y a nombre de la Comisión de Educación, solicitó adicionar un punto en el orden del día, referente al dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán, para su lectura, discusión y votación; asimismo, pidió se considerara que en caso de ser aprobada, dicha inclusión se hiciera en el orden del día, conforme a lo señalado en el artículo 228 de la misma ley, por ser un asunto urgente y obvia resolución, y con base en los términos señalados en la Ley General de Educación para los Estados.

En el acta número 95, correspondiente a esa sesión, también se asentó que el diputado Uriel López Paredes preguntó si algún diputado conocía dicho

⁴⁰ "Artículo 14. En cada reunión de Comisión, el Secretario Técnico levantará un acta en la que se describan los asuntos que se trataron, misma que deberá firmarse por los diputados integrantes asistentes."

"Artículo 18. Para el desarrollo de las discusiones y votación en reunión de Comisión se estará a lo siguiente:

"...

"VIII. Los diputados y diputadas deberán expresar su voto en un dictamen colocando a un lado de su nombre, firma autógrafa y el sentido de su voto o bien, deberán manifestar su abstención."

documento y pidió no incluirlo en el orden del día "***hasta que no conocieran debidamente toda la legislación secundaria que se había hecho a la reforma educativa***".

Posteriormente, el presidente del Congreso manifestó que el punto a adicionar en el orden del día era una propuesta que todavía no se había sometido a votación y no se había incluido, por lo que estaba sujeta a discusión.

Se hizo constar también que el diputado Armando Hurtado Arévalo pidió que se retirara la propuesta de adición referente al dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán, que había formulado el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes. El diputado Fidel Calderón Torreblanca expuso que en las reuniones que la ley establece para la programación de los trabajos legislativos que presidía el diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, nunca se había hablado de incluir ese dictamen de la Ley de Educación que ese día estaban proponiendo incorporar al orden del día y que tenía en sus manos los citatorios de la Comisión de Educación que habían enviado al diputado José Eleazar Aparicio Tercero, que en el orden del día de esa reunión de comisión no estaba previsto ese punto para tratar en comisiones y que era un procedimiento legislativo que estaba pendiente y que tendrían que abordar, pero haciéndolo de la mejor manera y no mediante ese mecanismo de premeditación y ventaja; que desde un día anterior a la celebración de la sesión plenaria el presidente de la Mesa Directiva sabía que se iba incorporar a la orden del día de esa reunión el dictamen de la Ley de Educación, de lo cual no estaban informados los demás diputados ni los integrantes de la Comisión de Educación, al menos no lo estaba el diputado José Eleazar Aparicio Tercero, que había sido citado a esa comisión y que ése era el procedimiento a que se refería; que no eran las formas de comunicarse entre diputados.

Acto seguido, el presidente concedió el uso de la palabra, al diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien propuso que se discutieran todos los temas en ese Congreso y se construyeran mayorías las cuales acatarían, pero que se hicieran con respeto y de cara a la sociedad y solicitó se le diera lectura al artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; a la vez, propuso que el dictamen de la Ley de Educación fuera programado para una sesión posterior y se discutiera, debatiera como debiera ser y se tomara la decisión que correspondiera.

En respuesta a tales planteamientos, el presidente expuso que antes de dar la indicación de la lectura del artículo citado, daría respuesta al diputado Fidel Calderón Torreblanca, manifestando que un día antes estaba publicada en una página de Internet, que habría un mitin masivo en ese Congreso

del Estado de Michoacán de Ocampo, señalado para ese día a las ocho horas, esa revelación era de un día anterior a las veintidós horas, con veintiún minutos y que con base en eso, esa presidencia, conforme a las atribuciones que la ley le confiere, hizo la petición formal al gobierno del Estado, para resguardar la integridad física, no solamente de los diputados, sino del personal que labora en ese Congreso, así como de las instalaciones del mismo.

Posteriormente, el presidente solicitó a la primera secretaría dar lectura al artículo citado por el diputado Fidel Calderón Torreblanca y, a la vez, al artículo 227 de la misma ley. Finalizadas las lecturas, el presidente expuso que una vez leídos los artículos y dado que no se había puesto a consideración del Pleno la inclusión de ese punto en el orden del día; asimismo, informó que a esa presidencia habían entregado la documentación completa de la Comisión de Educación, que era un órgano colegiado en donde estaba el acta correspondiente y el documento; por lo que, sometió en votación económica si se incluía como octavo punto en el orden del día el dictamen de segunda lectura con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentado por el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, solicitando que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma referida, habiéndose computado veinticuatro votos a favor, nueve votos en contra y cero abstenciones.

El presidente lo declaró aprobado, y se incluyó como octavo punto en el orden del día el documento presentado por el diputado Salomón Fernando Rosales Reyes.

Acto seguido, el presidente sometió en votación económica el nuevo orden del día; solicitando a quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma referida, habiéndose computado veinticuatro votos a favor, cero votos en contra y una abstención. Por tanto, el presidente declaró, aprobado el orden del día con las modificaciones presentadas.

Acto continuo, el diputado Elías Ibarra Torres, hizo una moción referente a que el presidente seguía violando la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y que no podría estar solicitando la fuerza pública con base en lo que publicaban en las redes sociales; a lo que el presidente comentó que deberían conducirse con respeto. Posteriormente, la diputada Selene Lucía Vázquez Alatorre solicitó lo mismo para su persona y expresó que estaban golpeando algunas personas afuera de ese Congreso; a la vez, manifestó la inestabilidad política que se vendría y solicitó fuera retirado el punto ocho del orden del día, relativo al dictamen de segunda lectura con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación; asimismo, dio una explicación del porqué de la solicitud.

Luego, el presidente otorgó el uso de la palabra al diputado José Eleazar Aparicio Tercero, quien hizo moción relativa a que era una disputa inútil sobre el dictamen de la Ley de Educación, e hizo un señalamiento de las revisiones por parte de la seguridad pública, que se encontraban en las entradas de la ciudad de Morelia Michoacán y que esperaba al momento de su discusión.

Finalizadas todas las intervenciones, el presidente instruyó a la secretaría de servicios parlamentarios para que distribuyera la Gaceta Parlamentaria y el nuevo orden de día, a los diputados; después, se sometió a consideración del Pleno en votación económica, si era de dispensarse el trámite de su lectura, solicitándoles que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma requerida, para lo cual, solicitó se manifestaran, quienes estuvieran en contra; así como las abstenciones; lo cual fue aprobado y así declarado.

Acto continuo, el diputado Reginaldo Sandoval Flores, hizo una moción relativa a que todavía no recibían la información del punto ocho que se había agregado sobre el dictamen de la Ley de Educación, por lo que, el presidente nuevamente instruyó al personal de la secretaría de servicios parlamentarios, para que a la brevedad hiciera entrega de la Gaceta Parlamentaria con el contenido del octavo punto del orden del día.

En desahogo de dicho punto del orden del día, el presidente pidió a la segunda secretaría dar segunda lectura al dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Educación.

Concluida la lectura del dictamen, el presidente lo sometió a discusión, preguntando si alguno de los presentes deseaba hacer uso de la palabra, y que de ser así, se sirviera manifestarlo en la forma referida, a fin de integrar los listados correspondientes.

Después de que varios diputados hicieron uso de la palabra, otorgó el uso de la tribuna al diputado Uriel López Paredes, quien se manifestó también en contra del dictamen.

Le otorgó de nueva cuenta el uso de la palabra al diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien nuevamente solicitó, con fundamento en los artículos 256 y 257 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una moción suspensiva.

Se concedió el uso de la tribuna para alusiones personales al diputado Leonardo Guzmán Mares.

Al término de lo cual, el presidente otorgó el uso de la palabra al diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien nuevamente solicitó hacer una moción suspensiva con fundamento en los artículos antes mencionados, por existir un error en el procedimiento y señaló que el dictamen que se presentaba a consideración del Pleno establecía en la parte final de sus consideraciones que pretendía armonizar en su segunda lectura las modificaciones hechas por el Poder Legislativo de la Unión, a la Ley General de Educación, la expedición general de servicios profesional docente (sic) y la Ley del Instituto Nacional para la evaluación y que decía también tres párrafos más adelante que la Comisión de Educación era consciente de la responsabilidad, que le asistía a ese poder para coadyuvar a la necesaria coordinación de los tres niveles de gobierno para la armonización educativa y consciente de la necesidad que existe para que contara con el marco jurídico conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria federal en materia educativa, y que ese dictamen para segunda lectura pretendía armonizar la legislación estatal a las reformas constitucionales y legales que se habían hecho en la materia, en los meses de febrero y en septiembre del año inmediato anterior, en el dos mil trece, sólo que no existía ninguna iniciativa de ley presentada ante ese Congreso con el propósito de armonizar esa legislación federal y que si era necesario acudirían a revisar la Constitución y la Ley Orgánica para dejar en claro que solamente se pueden dictaminar iniciativas de ley, y que no puede haber un dictamen de una iniciativa inexistente, y asentó como ejemplo el caso de la reforma político electoral que acababa de ser aprobada en el Congreso de la Unión, y que en ese día el diputado Uriel López Paredes, había presentado una iniciativa para armonizar esa legislatura local a esa reforma y que se permitía la reelección de los legisladores locales; pero que era a partir de la iniciativa presentada ahí que se logrará la armonización y puso también como ejemplo la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, que provenía de una reforma a la Constitución Federal hecha en el año dos mil ocho y que mandataba la propia Constitución Federal a los Congresos locales para armonizar sus legislaciones locales y ahí se había instalado un consejo implementador y que hubo iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por el Poder Judicial y por los propios diputados; iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de la Procuraduría, a la Ley de Procedimientos Penales, al Código Penal del Estado, una Ley de Justicia Alternativa todas esas buscaban armonizar con la Legislación Federal, con base en el mandato constitucional pero que se requería de iniciar ahí un procedimiento legislativo y dictaminar y, en su caso aprobar ese Pleno, y que ese dictamen carecía de una iniciativa que pretenda armonizar esa legislación local a la reforma Federal y que el propio dictamen, establecía en sus antecedentes y que hacía referencia a las iniciativas que estaba dictaminando: una iniciativa presentada en septiembre del año dos mil siete, una iniciativa posterior presentada en octubre del año dos mil nueve, y una tercera iniciativa presentada en abril del

año dos mil diez; y que ese propio dictamen señalaba en los antecedentes que se dio la primera lectura al dictamen de esas tres iniciativas antes de que existiera la federal del año dos mil trece, y se había dado la primera lectura el primero de diciembre del año dos mil diez; y que el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en su segundo párrafo establecía que una vez que se había verificado la primera lectura, el dictamen regresaba a la comisión respectiva, la cual podría profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión modificando el dictamen, vinculado siempre, a la iniciativa en cuestión, y que había tres iniciativas que daban origen a ese dictamen, pero que nada tenían que ver las reformas que se habían aprobado en febrero y septiembre del año pasado a nivel federal; y que si aprobaba ese Pleno, un dictamen que adolecía de una iniciativa, iban a generar una ley que no iba a hacer posible su aplicación y que no había motivo a la confusión, y que no existía una iniciativa presentada por nadie de los que tienen derecho a presentar iniciativas a ese Congreso que haya promovido la armonización de las reformas educativas aprobadas en el Congreso de la Unión el año pasado y solicitó se sometiera en votación económica esa moción suspensiva en la que pidió se suspenda ese procedimiento por las razones antes expuestas y le entregó la moción suspensiva por escrito, para que se integrara al acta de esa sesión, de manera formal, suscrita también por los diputados Cristina Portillo Ayala, Silvia Estrada Esquivel, Selene Lucía Vázquez Alatorre, Armando Hurtado Arévalo, Elías Ibarra Torres, Erik Juárez Blanquet, Uriel López Paredes, Reginaldo Sandoval Flores, Leonardo Guzmán Mares, Francisco Bolaños Carmona y José Eleazar Aparicio Tercero.

Se hizo constar en el acta, que se anexó a la misma la moción suspensiva por escrito, solicitada por el diputado Fidel Calderón Torreblanca.

También se hizo constar en el acta número 95 de veintisiete de febrero de dos mil catorce, que una vez anexada por escrito la moción suspensiva, solicitada por el diputado Fidel Calderón Torreblanca, y concluida su intervención, el presidente con fundamento en los artículos 257 y 260 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, sometió a consideración del Pleno en votación económica la moción suspensiva solicitada por el diputado Fidel Calderón Torreblanca, e instruyó a la segunda secretaría recoger la votación e informar a esa presidencia el resultado, el cual fue de diez votos a favor, veintiséis votos en contra y cero abstenciones.

Acto seguido, el presidente declaró desechada la moción suspensiva; y sometió a consideración en votación económica, preguntando, si el dictamen se encontraba suficientemente discutido, y que quienes así lo consideraran lo manifestaran en la forma señalada, solicitando a la Segunda Secretaría reco-

ger la votación e informar a esa presidencia el resultado, el cual fue de veinticuatro votos a favor, diez votos en contra y cero abstenciones.

El presidente declaró aprobado, se considera suficientemente discutido y sometió el dictamen en votación nominal, en lo general, solicitándoles que al votar manifestaran su nombre y apellidos, así como el sentido de su voto, y el o los artículos que se reservan, e instruyó a la Segunda Secretaría recoger la votación e informar a esa presidencia el resultado, el cual fue de veintisiete votos a favor, doce votos en contra y cero abstenciones.

Acto seguido, el presidente declaró "**Aprobado en lo general y en lo particular por la Septuagésima Segunda Legislatura, el Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo**"; y ordenó se elaborara el decreto, y se procediera en sus términos.

- Así pues, en la misma fecha –veintisiete de febrero de dos mil catorce– se remitió la minuta número 292 que contiene el Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos conducentes.

- Con fecha veintiocho de febrero de dos mil catorce se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto del Congreso de esa entidad número 292, mediante el cual, se abroga la Ley Estatal de Educación, publicada en la Sección Tercera del citado órgano de publicación oficial, el lunes siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y se expide la Ley de Educación de esa entidad.

De la anterior reseña de hechos se advierte, en primer lugar, que contrario a lo que alega la parte actora acerca de que la ley impugnada se aprobó sin mediar una iniciativa, sí existían tres iniciativas de ley que, si bien es cierto, se presentaron ante Legislaturas anteriores (Septuagésima y Septuagésima Primera Legislaturas), también lo es que, el marco legal local que ya referimos, permite que, la Legislatura en funciones determine la prosecución o no de iniciativas que no hubieran sido dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron (artículo 240).

En el caso, las iniciativas en cuestión habían sido objeto de dictamen de primera lectura por parte de la Septuagésima Primera Legislatura, del cual conoció el Pleno, devolviéndolo a la comisión respectiva para profundizar en su estudio, y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

Así pues, al continuar pendiente, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura determinó en marzo de dos mil doce, por mayoría de votos, la prosecución de tal asunto, a fin de analizarlo y elaborar el dictamen de segunda lectura.

Ahora bien, el hecho de que, al elaborar el dictamen de segunda lectura se hubieran tomado en consideración las reformas legales en materia educativa publicadas el once de septiembre de dos mil trece (Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), señalando en dicho dictamen que se armonizaba la legislación local con la General, no se traduce en una irregularidad, pues, en primer lugar, como se ha visto, las iniciativas para reformar la legislación educativa local sí existían, incluso ya habían sido objeto de dictamen de primera lectura y, en segundo lugar, la comisión está facultada cuando sea necesario para ampliar el dictamen, siempre y cuando se trate de la misma materia (artículo 244).

Por lo que, si durante el desarrollo de su labor, se publicaron las citadas reformas legales en materia educativa que, además, es relevante destacar, tratándose de las Leyes Generales de Educación y del Servicio Profesional Docente, en su artículo tercero transitorio ordenaban a las Legislaturas Locales adecuar su normatividad en la materia a tales leyes, en un determinado plazo,⁴¹ está justificada la ampliación en el dictamen respectivo.

Sin que tampoco tenga razón el actor, en que el dictamen debía contener las observaciones de los Municipios, ya que, contrario a lo que aduce, lo que prevé el artículo 244, fracción III, de la Ley Orgánica y de Procedimientos en cita, es que el dictamen contendrán el análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, los Poderes Ejecutivo y Judicial, en su caso; esto es, cuando se trate de decretos o leyes en los que se deba dar intervención a dichos entes, mas no que en todo caso deban opinar. Asimismo, el diverso numeral 65 de la propia ley, a que alude el actor, lo que dispone es que la comisión correspondiente podrá invitar a representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, sin que ello se traduzca en la obligación de que deban hacerlo.

⁴¹ Ley General de Educación: "Artículo Tercero. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento."

Ley General del Servicio Profesional Docente: "Artículo Tercero. Los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta Ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor."

Por otra parte, si bien asiste la razón al actor en cuanto a que, conforme al artículo 65 de la Ley Orgánica en mención, las reuniones de las comisiones deben ser convocadas cuarenta y ocho horas antes, lo cierto es que, en el presente caso, tal previsión se cumplió, pues, para la reunión de trabajo de la Comisión de Educación, efectuada el veintisiete de febrero de dos mil catorce, se convocó el lunes veinticuatro de febrero, siendo distinto que, por mayoría de sus integrantes se haya determinado incluir en el orden del día el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo y, en esa medida, lo analizaron y aprobaron, por tanto, no existe vicio alguno, dado que, los integrantes de la comisión fueron convocados debidamente, y tomaron sus acuerdos por mayoría de votos, como establece la ley.

Por último, en cuanto a los argumentos de invalidez relativos a lo efectuado por la Comisión de Educación, este tribunal estima que, si bien, los dictámenes no se presentaron dentro de los noventa días que fija la ley, ello no constituye una violación que trascienda a la validez de la norma general impugnada.

De igual modo, se concluye que no asiste la razón al actor cuando alega que fue irregular el procedimiento legislativo, pues, la sesión del Pleno del Congreso en que fue aprobada la ley, no fue pública como la ley ordena; sin embargo, como se ha referido previamente, en el caso, ante las circunstancias sociales, el presidente solicitó al Gobierno Estatal se resguardaran las instalaciones del Congreso, para protección de todos –diputados y demás empleados–.

No obstante, este Pleno advierte que sí se actualiza una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culmina con la aprobación de la norma, por lo siguiente:

Como se ha reseñado, el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos.

Lo cual pone de relieve que el procedimiento de formación legislativa incumplió con lo dispuesto por el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, porque previa-

mente a la discusión del dictamen de ley mencionado, no se distribuyó el texto a los diputados **por lo menos con veinticuatro horas de anticipación**, ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, por lo que, los legisladores no tuvieron conocimiento oportuno de que en la sesión plenaria de la fecha señalada se sometería a análisis, discusión, votación y aprobación el mencionado dictamen, ya que, como se ha precisado, este asunto se incorporó en el orden del día de la sesión al momento de su celebración.

No pasa inadvertido que el artículo 227 de la citada ley orgánica autoriza al Pleno a incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, pero ello no implica soslayar las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, como las previstas en el mencionado artículo 247.

En el caso, como se ha relatado, al haberse incluido en el orden del día, al celebrarse la propia sesión, fue entonces que se ordenó publicarlo en la Gaceta y que ésta se repartiera a los diputados presentes en ese mismo momento, para, una vez que esto se cumplió, en seguida darle lectura al dictamen y proceder a su votación.

El hecho de que, según se afirmó, al incluir el dictamen de segunda lectura en cuestión, era porque se trataba de un asunto urgente, lo cual si bien, no se justificó, se entiende que obedecía al referido mandato hacia las Legislaturas Locales de adecuar su normatividad educativa a las leyes generales en la materia, lo cierto es que, además de que el plazo para tales ajustes vencía hasta el once de marzo de dos mil catorce, de cualquier modo, no convalida las referidas irregularidades.

Efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías, en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido, contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

Los citados vicios, que impidieron a las minorías cumplir con su función parlamentaria que se caracteriza por la toma de decisiones con base en la discusión, resultan suficientes por sí mismas, dada su gravedad, para acarrear la invalidez de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

En esta virtud, se estima que las violaciones procedimentales advertidas trascienden a la validez de la norma, pues soslayaron los requisitos de publicidad (al no haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria, sino hasta el mismo momento en el que se celebró la sesión respectiva) de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, sin los cuales no puede ésta considerarse válida. Por tanto, se actualiza la vulneración a los principios de seguridad jurídica y deliberación parlamentaria, lo que provoca la invalidez de la ley con que culminó ese proceso legislativo viciado.

Con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos,⁴² la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de que se notifique la presente resolución al Congreso del Estado de Michoacán y sólo entre las partes, al tratarse de una controversia constitucional promovida por un Municipio en contra de una ley estatal.

En consecuencia, resulta innecesario ocuparse del restante concepto de invalidez, vinculado con la omisión de las autoridades demandadas de proporcionar al municipio recursos para lograr el cumplimiento de las obligaciones que le imponía la ley combatida, en tanto, se ha declarado la invalidez de esta última, respecto del Municipio actor

Por lo expuesto, y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y

⁴² "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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

"...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. II."

en relación con la omisión que se atribuye al Congreso del referido Estado, en cuanto a la modificación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, con el objeto de contemplar los recursos necesarios para cumplir con las atribuciones previstas en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del citado Estado, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria; declaración de invalidez que surtirá sus efectos exclusivamente respecto del Municipio de Churintzio, Estado de Michoacán, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del referido Estado.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, consistente en el sobreseimiento atinente al artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán

de Ocampo, y en relación con la omisión que se atribuye al Congreso del referido Estado, en cuanto a la modificación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, con el objeto de contemplar los recursos necesarios para cumplir con las atribuciones previstas en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, relativo al interés legítimo del Municipio de Churintzio para impugnar en esta controversia constitucional el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora I. anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se ausentó durante esta votación.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de julio de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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).

Voto concurrente que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la controversia constitucional 115/2014.

El primero de marzo de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 115/2014, mediante la cual se declaró la invalidez del acuerdo del Congreso del Estado de Sonora de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, a través del cual decidió no aprobar la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme.

En dicha sesión, se determinó que el señor Ministro Alberto G. Pérez Dayán, se haría cargo del engrose de la controversia constitucional 115/2014, el cual incorporaría los acuerdos tomados durante el análisis de dicho asunto.

Al respecto se acordó que una vez listo el proyecto de engrose, éste se circularía a todos los Ministros y se fijaría fecha para su discusión en sesión privada, correspondiente al once de abril de dos mil dieciséis.

Aun cuando comparto el sentido del proyecto y en general las consideraciones vertidas en el engrose, estimo necesario hacer algunas precisiones a través del presente voto concurrente.

En primer lugar, si bien durante las sesiones en que se analizó la controversia constitucional que nos ocupa, fue materia de discusión el reconocimiento del artículo 163, fracción XXIV, de la Constitución del Estado de Sonora como norma impugnada, como parte del análisis de la fijación de la litis, el proyecto de engrose no refiere nada al respecto.

Al efecto, aun cuando el Tribunal Pleno determinó que se tuviera como acto impugnado solamente el acuerdo del Congreso de 25 de septiembre de dos mil catorce, me parece que a efecto de dotar de claridad el engrose, debió haberse agregado el razonamiento a partir del cual se estableció que dicho artículo no había sido impugnado, de manera que se precisara que aun cuando de la lectura de la demanda podría desprenderse que la controversia constitucional también era promovida en contra del citado precepto de la Constitución Local, la referencia a éste se hace únicamente como apoyo en la formulación de los argumentos de invalidez.

Por cuanto hace a la competencia del Congreso para emitir la aprobación o no de las cuentas públicas municipales, estimo importante realizar una precisión, ya que en la foja noventa y dos del engrose, en que se hace referencia al punto resolutivo segundo, concerniente a la votación del referido tema, se indica que no emití voto expreso alguno.

Sin embargo, considero necesario dejar clara mi posición al respecto, en el sentido de que la Legislatura sí tiene capacidad para aprobar la cuenta pública.

A partir de dos mil nueve, el artículo 115 de la Constitución Federal, establece la atribución de las Legislaturas de los Estados de revisar y fiscalizar las cuentas públicas, de manera que el Congreso de Sonora no sólo posee competencia para emitir la aprobación de las cuentas públicas municipales, sino que debe hacerlo de manera fundada y motivada.

Por cuanto hace al estudio de fondo, la sentencia determinó que el acuerdo impugnado no se encontraba debidamente motivado, en tanto no contenía razonamiento, consideración o motivación alguna que explicara las razones de la no aprobación de la cuenta pública de dicho Municipio, a pesar de lo estimado en el informe de resultados elaborado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, que otorgó una calificación final de 8.70/10 a la referida cuenta pública.

En esa virtud, el engrose indica que aun cuando el Congreso Local contaba con información que no descalificaba de manera absoluta la cuenta pública del Municipio de Cajeme, el acuerdo impugnado determinó su no aprobación, sin expresar la argumentación necesaria para sustentar esa conclusión.

Durante las sesiones, algunos Ministros indicaron que las cuentas públicas de otros Municipios habían obtenido notas mucho más bajas que la nota del Municipio de Cajeme y; sin embargo, habían sido aprobadas por el Congreso de Sonora.

Al respecto estimo necesario referir, que la Legislatura de Sonora tiene un deber irrenunciable derivado de la propia Constitución Federal, de revisar las cuentas públicas municipales, lo cual se hace a partir del reporte del dictamen que establece la entidad estatal de fiscalización correspondiente.

De lo anterior se desprende que los legisladores no se encargan personalmente del análisis de los registros contables de un Ayuntamiento y otras actividades que implica la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, sino el órgano de fiscalización quien se ocupa de tales tareas y establece una calificación a partir de sus apreciaciones.

Lo anterior es así, ya que hacer la revisión directa por parte los legisladores resultaría imposible y materialmente, razón por la cual lo hacen por conducto del órgano técnico.

No obstante, estimo que aun cuando el órgano de fiscalización asienta una calificación que se configura como un elemento importante a tomar en cuenta en la aprobación o no de las cuentas públicas, dichas calificaciones no son terminantes para la decisión del Congreso Local, quien debe analizar la generalidad de la cuenta pública y, con base en ello, fundar y motivar la decisión que tome para separarse o coincidir con el estudio realizado por el instituto de fiscalización.

Cabe advertir, que 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 supuestos, 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.

En el caso, lo que hizo la entidad de fiscalización del Estado de Sonora, fue emitir una opinión técnica sobre la razonabilidad de la cuenta pública del Municipio de Cajeme, y ciertas salvedades respecto de partidas que no se ajustaron a los criterios normativos correspondientes.

Las salvedades tienen como consecuencia el establecimiento de responsabilidades administrativas, las cuales se fincarán a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron, y subsidiariamente a los que por naturaleza de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa, mala fe o negligencia por parte de los mismos.

De este modo, la Legislatura en su calificación política debía dar consecuencia a las salvedades y, sobre esa base, aprobar o no la cuenta pública motivando y fundamentando las razones de su determinación.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 115/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 341.

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).

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la controversia constitucional 115/2014.

En sesiones de veinticinco, veintinueve de febrero y primero de marzo de dos mil dieciséis resolvimos la controversia constitucional 115/2014 promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora, en contra del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce mediante el cual el Congreso del Estado determinó no aprobar la cuenta pública del ejercicio fiscal 2013 del Municipio actor, aun cuando en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública de dos mil trece de Cajeme-Sonora, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización le otorga una calificación global al Municipio de 8.70.

El Congreso del Estado reprueba la cuenta pública del Municipio de Cajeme haciendo suyo el voto particular que formularon los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional integrantes de la Comisión de Vigilancia, en el cual observan lo siguiente:

- Ejercicio de partidas de gastos no contempladas en el presupuesto de egresos por \$3,023,755.00 pesos.
- \$12'931,028.00 por pago de médico particular y medicinas para funcionarios y servidores públicos.

- \$3'142,747.00 observados en obra pública por falta de claridad en contratos, plazos de entrega, expedientes incompletos, etcétera.
- \$3'552,187.00 por contratación de servicios por adjudicación directa cuando debieron ser licitados.

Es importante destacar que dichas observaciones derivan del informe de resultados del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, las que fueron valoradas por este órgano técnico y sin perjuicio de la responsabilidad a los servidores públicos municipales respecto de las deficiencias en que pudieran haber incurrido, así como del cumplimiento de las observaciones realizadas, determinó siguiendo una metodología preestablecida que la calificación de la evaluación final el desempeño del Ayuntamiento es de 8.70.

En la sentencia se estima que el Congreso del Estado de Sonora fundó debidamente el acto, pues de acuerdo con los artículos 42, 64, fracción XXV y 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora el Congreso tiene facultad para revisar y aprobar la cuenta pública del Municipio actor; sin embargo, no lo motivó correctamente, ya que no expuso razonamiento, consideración o motivación en la que explicara la conclusión de no aprobar la cuenta pública del Municipio de Cajeme.¹

La sentencia expone que corresponde, al Congreso el examen y aprobación de la cuenta pública con apoyo en los trabajos técnicos que lleva a cabo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, por lo que para separarse de la calificación deben darse "**razones que apoyen esa determinación**", ponderando las circunstancias concretas del caso.² Asimismo, aclara que dicha conclusión no implica que el Congreso 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".³

Estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia que declara la invalidez del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora no aprueba la cuenta pública del Municipio de Cajeme, Sonora, debido a que carece de motivación. Sin embargo, considero que el estándar de motivación para que los Congresos Locales se separen de los informes técnicos de las entidades de fiscalización debe ser más exigente y preciso, pues es una forma de garantizar el carácter técnico y no político de la fiscalización,⁴ así como los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.⁵

¹ Foja 84 de la sentencia.

² Foja 85 de la sentencia.

³ Foja 87 de la sentencia.

⁴ Véase Ríos Cazares, Alejandra y Cejudo, Guillermo M, "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 105 y 106.

⁵ **Constitución de Sonora**

"**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 solo 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 período que concluye.

Si bien es cierto que conforme al artículo 42 de la Constitución del Estado de Sonora la calificación final de la cuenta pública es potestad de la Legislatura Estatal,⁶ estimo que conforme a los artículos 16, 116, fracción II, sexto párrafo y 134, párrafos segundo y quinto, de la Constitución General,⁷ para separarse de la propuesta de calificación, conclusiones y evaluación que hizo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de

"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."

⁶ **Constitución de Sonora**

"**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."

⁷ **Constitución General**

"**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:

"...

"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."

"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Sonora conforme a la ley,⁸ deben darse razones técnicas que desvirtúen la metodología o las conclusiones alcanzadas por el instituto. De lo contrario, se dejaría sin sentido la autonomía técnica que tienen las entidades de fiscalización para el dictado de sus resoluciones protegida por el artículo 116 de la Constitución General y el artículo 67 de la Constitución del Estado de Sonora. Más aún, se vulnerarían los principios de imparcialidad y legalidad de la fiscalización, también previstos en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General.

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. ..."

**⁸ Ley de Fiscalización del Estado de Sonora
(vigente al momento de la elaboración del informe de resultados)**

"Artículo 40

"El informe de resultados que el instituto entregará al Congreso por conducto de la Comisión de Vigilancia en relación con las cuentas públicas correspondientes deberá contener, por lo menos y según sea el caso:

"I. Las conclusiones y comentarios del auditor mayor del proceso de fiscalización;

"II. Los dictámenes de la revisión y propuesta de calificación de las cuentas públicas;

"III. La evaluación y resultados de la gestión financiera;

"IV. La evaluación del cumplimiento y grado de avance que se haya dado al Plan Estatal de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo respectivamente, así como los programas aprobados en relación con la consecución de sus objetivos y metas, bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, de conformidad con los presupuestos que fueron aprobados;

"V. El cumplimiento que se haya dado a la Ley de Ingresos y presupuesto de ingresos del Gobierno del Estado y a las Leyes de Ingresos y presupuestos de ingresos Municipales, al presupuesto de egresos del Estado y a los presupuestos de egresos municipales y demás normas aplicables, en la recaudación y aplicación de los recursos públicos;

"VI. El cumplimiento que los sujetos de fiscalización hubieren dado a las normas y principios básicos de contabilidad gubernamental y las normas de información financiera, así como su apego a las disposiciones legales;

"VII. El análisis de las variaciones presupuestales con respecto a lo autorizado en el presupuesto correspondiente;

"VIII. Dictamen que establezca el monto en cantidad líquida de los presuntos daños y perjuicios a la hacienda pública estatal o municipales o al patrimonio de los sujetos de fiscalización, que se

En otras palabras, reconocer la constitucionalidad de un acuerdo del Congreso que no aprueba la cuenta pública en contra del informe técnico de la entidad de fiscalización que propone una calificación aprobatoria sin dar razonamientos técnicos que así lo justifiquen, haría de las entidades estatales de fiscalización y de los principios constitucionales que deben regir su actuación una mera fachada de fiscalización. De tal manera, se configuraría un fraude a la Constitución que hizo de la fiscalización una actividad técnica e imparcial y no política, tal y como reconocimos en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 12/2003.⁹

No es obstáculo a la conclusión anterior que el Congreso que califica la cuenta pública sea un órgano político, pues de lo que se trata es que como órgano deliberante dé razones, en este caso técnicas, para separarse de la metodología o de las conclusiones de la entidad de fiscalización. De hecho, en su evaluación el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de Sonora hace explícita su metodología, precisando los aspectos del desempeño municipal que revisa y fiscaliza, la clasificación de los Municipios en tres grupos, los parámetros de evaluación, las 21 variables que se tomaron en cuenta, los 16 indicadores y las reglas para hacer la evaluación final y la evaluación por cada indicador. Con esta metodología la entidad de fiscalización garantiza la legalidad de su actuación y un trato imparcial a todos los Municipios fiscalizados.

En este orden de ideas, considero que si bien el Congreso es el órgano que tiene la última palabra sobre la aprobación o no de las cuentas públicas de los Municipios, cuando el Congreso determine apartarse de dicho informe es necesario que emita una motivación precisa con las razones técnicas por las cuales se aparta de lo resuelto por un órgano especializado en la materia, cuya metodología garantiza, en principio, la legalidad de su actuación y un trato imparcial a todos los Municipios fiscalizados.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 115/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 341.

CUESTIÓN POLÍTICA. LOS ARTÍCULOS 2, 3, FRACCIONES I, II Y VI Y 9, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE AGOSTO DE 2007, NO VULNERAN LAS ATRIBUCIONES QUE LA SUPREMA CORTE TIENE ENCOMEN-

hubieran detectado durante el proceso de fiscalización, sin perjuicio de los que se pudieran detectar de manera adicional en los términos de la presente ley;

"IX. El pliego de observaciones y medidas de solventación que hubiere emitido;

"X. La relación de las solicitudes de información que los sujetos de fiscalización se hubieran negado a cumplir en tiempo y forma ante el Instituto para el desarrollo de sus funciones; y

"XI. En su caso, los comentarios y observaciones de los sujetos de fiscalización; (sic)

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno el 20 de enero de 2004, foja 139.

DADAS PARA CONOCER VÍA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE LOS PODERES DE UN ESTADO. (Razones aprobadas por mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza, en contra del voto de los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de diversas consideraciones. Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes)

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la acción de inconstitucionalidad 165/2007.

Voto concurrente

En la acción de inconstitucionalidad 165/2007 analizamos la constitucionalidad de los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, y 9, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la posible invasión por parte del Senado de las atribuciones que la Suprema Corte tiene encomendadas para conocer vía controversia constitucional de los conflictos que susciten entre los Poderes de un Estado. Los citados artículos fueron reconocidos como constitucionales por una mayoría de siete integrantes del Tribunal Pleno, entre los cuales me encuentro.

El reconocimiento de su constitucionalidad se basó en un amplio y rico debate sobre la compatibilidad de ambos medios de control, por un lado, la controversia constitucional y, por el otro, las cuestiones políticas de conocimiento de la Cámara de Senadores.

La sentencia definitiva pudo integrar las visiones de varios de los Ministros que participamos en las sesiones del Tribunal Pleno en que se discutió este asunto.

En mi caso, me pronuncié por la dificultad de hacer una división tajante entre lo político y lo constitucional, pues tanto el objeto de los medios de control constitucional como las resoluciones que emitimos tienen una proyección política y social.

Desde mi punto de vista, la dificultad de definir lo que es una cuestión política y lo que es una cuestión constitucional, como si tuvieran una naturaleza intrínseca diferenciada, hace que el intento de distinguirlas sea una tarea destinada al fracaso. Más bien hay cuestiones políticas no justificables, es decir, cuestiones que son ajenas a la jurisdicción de este Tribunal. Las cuales son cada vez menos en el modelo de control judicial de constitucionalidad desarrollado a partir de la Segunda Guerra Mundial en varios Estados europeos y latinoamericanos, como es el caso de México.

En esta tesitura, la resolución del Senado en una cuestión política también es recurrible ante la Suprema Corte, para que sea ésta la que decida en definitiva a qué institución corresponde definir el conflicto. No es óbice a lo anterior, que el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución establezca que, la resolución que dicte el Senado es definitiva e inatacable, pues las impropiedades

cias de las controversias constitucionales sólo pueden estar previstas en la propia Constitución.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las controversias constitucionales son un proceso iniciado a instancia de parte, en el cual aplicamos ciertos métodos jurídicos para interpretar y resolver la constitucionalidad de los actos y normas generales que son impugnadas. Por ejemplo, utilizamos métodos como el test de proporcionalidad y lo aplicamos con más o menos exigencia dependiendo de diversos factores, como podría ser si la distinción se basa en una categoría sospechosa o si la expresión restringida es política, etc.

Ahora bien, aun cuando coincido con el desarrollo que se hace en esta parte de la sentencia, como lo manifesté durante la discusión del proyecto que en su momento se sometió a nuestra consideración, creo necesario hacer dos precisiones sobre las consideraciones que sustentan la sentencia.

En la sesión del 14 de febrero de 2011 en la que discutimos la primera propuesta que se sometió a nuestro estudio, manifesté que el carácter residual de la competencia del Senado respecto de la competencia de la Suprema Corte no debía confundirse con la vinculatoriedad del procedimiento senatorial una vez que el Senado asumió competencia.

Creo que éste fue el sentido adoptado por la sentencia finalmente aprobada el 19 de septiembre de 2013, sin embargo, en la foja 102 de la resolución hay una referencia que puede prestarse a confusión cuando dice que el conflicto se plantea de manera voluntaria entre los poderes locales disidentes.

Ahora bien, esta eventual confusión se elimina si leemos la foja 110 de la sentencia, en la que se señala que se actualiza válidamente la facultad del Senado para conocer de un conflicto político cuando uno de los Poderes en conflicto hace la petición, es decir, basta que uno de los Poderes lo haga sin necesidad de que el otro consienta ese conocimiento.

Por otro lado, no coincido con el considerando de la sentencia en el que se dice que la procedencia debe analizarse atendiendo a la naturaleza y las particularidades del caso,¹ pues en mi opinión, la controversia es en principio procedente y será en el fondo del asunto cuando se resuelva si se trata de un caso excepcional que no pueda ser resuelto por la Suprema Corte.

Voto particular

Por otro lado, considero que es inconstitucional el artículo 18, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 constitucional que dispone lo siguiente:

"Artículo 18. La Comisión propondrá al Pleno las medidas precautorias que estime necesarias, a fin de que no se agrave la cuestión política surgida entre los poderes de un Estado o para suspender temporalmente los actos o hechos motivo del conflicto.

¹ Foja 102 de la sentencia.

"La suspensión se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores y será aprobada por la mayoría simple de los senadores presentes, la cual no podrá disponerse en los casos que impliquen la vigencia o aplicación de las leyes.

"Para los efectos anteriores, la Comisión podrá solicitar a la Junta de Coordinación Política que recurra, de considerarlo ésta procedente, al auxilio del Ejecutivo Federal.

"La observancia de las medidas que se dicten, será obligatoria para las partes en conflicto; deberán acatarlas, sin importar que se haya o no rendido el informe a que hace referencia el artículo 16 de esta Ley."

La sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad, en relación con este artículo, pues no se alcanzó la mayoría absoluta para reconocer su validez, pero tampoco la mayoría calificada para declarar su invalidez. Quiero expresar las razones por las cuales voté en el sentido, de que los párrafos primero y tercero del artículo 18 de la ley impugnada son inconstitucionales.

Por lo que toca a la falta de un listado de medidas precautorias en el primer párrafo del artículo 8 impugnado, estimo que la pretensión de dicha disposición fue dar un amplio margen de actuación al Senado para que atendiendo a la situación dicte las medidas que considere necesarias, siendo la suspensión sólo una de las medidas posibles.

Ahora, si bien es cierto que la existencia de un conflicto entre poderes de un Estado con las características necesarias para que el Senado se avoque a su conocimiento, puede tener elementos variados difíciles de prever, lo que complica la enunciación taxativa de medidas, la habilitación tal y como está prevista en el párrafo primero "*La Comisión propondrá al Pleno las medidas precautorias que estime necesarias, a fin de que no se agrave la cuestión política surgida entre los poderes de un Estado o para suspender temporalmente los actos o hechos motivo del conflicto*", abre la puerta a que se dicten medidas arbitrarias y, por tanto, es inconstitucional.

En ese sentido, para que fueran una habilitación constitucional, por lo menos debería estar acotada por la naturaleza propia de las medidas precautorias, que tienen como objeto, evitar daños irreparables, en el caso, el objetivo sería la contención del conflicto evitando una escalada.

En relación con el párrafo tercero, que prevé que la Comisión podrá solicitar a la Junta de Coordinación Política que recurra, de considerarlo ésta procedente, al auxilio del Ejecutivo Federal, estimo que es contrario al artículo 119, primer párrafo, de la Constitución, el cual impone como condición para que los Poderes de la Unión presten protección a los Estados ante una sublevación o trastorno interior que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. Esto es, la intervención de la fuerza pública federal al interior de un Estado, por disposición constitucional es siempre a solicitud de uno de esos Poderes.

En efecto, uno de los principios de nuestro sistema federal, radica precisamente en la libertad de los Estados respecto de la Federación para decidir lo concerniente a su régimen interior, con la única limitante de respetar los principios de la Constitución General. En este sentido, la Federación sólo puede intervenir en un Estado cuando exista una autorización constitucional expresa y se cumplan las condiciones para tal efecto, lo que adquiere especial relevancia al hablar del uso de la fuerza pública.

Finalmente, también analizamos la constitucionalidad de los artículos 23 y 24 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 constitucional, que establecen lo siguiente:

"Artículo 23. Cuando alguna de las partes no cumpla con las determinaciones que emita la Comisión en el curso de la instrucción, procederá el recurso de queja y la misma dará trámite al recurso emitiendo la resolución que en derecho corresponda, dictando las medidas que se consideren pertinentes para hacer cumplir dicha resolución.

"El recurso se resolverá dentro de los diez días hábiles posteriores a la interposición del mismo."

"Artículo 24. En el caso de que una de las partes no cumpla con la resolución de la Cámara de Senadores, la parte afectada por el desacato, podrá interponer por escrito el recurso de reclamación de incumplimiento ante la Junta de Coordinación Política para que ésta resuelva lo conducente."

La sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad, en relación con estos dos artículos, pues no se alcanzó la mayoría absoluta para reconocer su validez, pero tampoco la mayoría calificada para declarar su invalidez.

Quiero expresar las razones por las cuales voté por la inconstitucionalidad de estos artículos. En mi opinión, el establecimiento de un plazo para la interposición de los recursos, y en particular del recurso de queja y del recurso de reclamación, es un requisito esencial en la regulación de cualquier proceso, incluso si es de carácter político. De lo contrario, las partes que participan en el procedimiento no tienen seguridad jurídica para su interposición, lo que viola uno de los principios básicos de cualquier Estado de derecho como es la previsibilidad de cualquier actividad estatal.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 165/2007, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2014 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 254.

VIII. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO PROTEGE A LAS PERSONAS FRENTE A LAS CALUMNIAS Y EXCLUYÓ DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 69, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "OFENSA, DIFAMACIÓN O ... QUE DENIGRE", DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA, E INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LOS ARTÍCULOS 91, FRACCIÓN VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "OFENSAS, DIFAMACIÓN ... O CUALQUIER EXPRESIÓN QUE DENIGRE", 105,

FRACCIÓN VIII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE REFIERE "OFENSAS, DIFAMACIÓN ... O CUALQUIER EXPRESIÓN QUE DENIGRE", 182, FRACCIÓN II, 270, FRACCIÓN X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ENUNCIA "INFAMIA, INJURIA, DIFAMACIÓN O QUE PUEDA DENIGRAR", 271, FRACCIÓN VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE EXPRESA "INFAMIA, INJURIA, DIFAMACIÓN O QUE PUEDA DENIGRAR", 272, FRACCIÓN XIII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE CITA "INFAMIA, INJURIA, DIFAMACIÓN O QUE PUEDA DENIGRAR", Y 274, FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE APUNTA "OFENSA, DIFAMACIÓN O", DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA).

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015.

1. En sesión de quince de octubre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos Nueva Alianza, Revolución Democrática, Sinaloense, Movimiento Ciudadano y Morena.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, emitidas mediante el decreto 364 de quince de julio de dos mil quince. Al respecto, por votaciones diferenciadas y entre otras cuestiones, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 12; 27, en ciertas porciones normativas; 69, párrafo primero; 106, párrafo tercero y 255, fracción II, de la referida ley electoral y declarar la inconstitucionalidad de otro conjunto de preceptos de la misma ley en las porciones que regulan las prohibiciones de denigración, infamia, injuria, ofensa o difamación por transgredir el derecho a la libertad de expresión; entre ellas, la porción normativa.
3. El presente voto tiene como objetivo explicar las razones que me llevaron a votar por la invalidez, tanto del primero como del segundo párrafo del citado artículo 69, al actualizarse, desde mi punto de vista, precisamente una violación a la libertad de expresión. En el siguiente apartado expondré los razonamientos de la sentencia, respecto a esta disposición legal y en un subsecuente detallaré mi posición personal.

I. CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA

4. El artículo 69 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa prevé lo siguiente:

"Artículo 69. En la propaganda que contraten los partidos políticos y coaliciones deberán circunscribirse a la promoción del voto, a difundir los principios ideológicos de los partidos, las plataformas electorales y propuestas específicas de los candidatos.

"Los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes en la propaganda electoral que difundan a través de los medios masivos de comunicación, evitarán cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos y terceros así como

también se abstendrán de usar frases similares o alusivas a las utilizadas públicamente por cualquiera de las instancias de gobierno.

"Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral."

5. Por un lado, en la sentencia se señaló que el primer párrafo no adolecía de ningún vicio de inconstitucionalidad, pues la redacción del mismo establece lo que debe contener la propaganda de los partidos, sin ser limitativo o prohibitivo de la libertad de expresión, sino que más bien se hace en un sentido positivo.
6. Por otro lado, se declaró la inconstitucionalidad de la totalidad del tercer párrafo del artículo 69, ya que la definición de calumnia no incluía el elemento normativo relativo a que la imputación de los hechos o delitos falsos, debía hacerse a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso y se invalidó la porción normativa del segundo párrafo que dice "*ofensa, difamación o ... que denigren*" (así como todas las normas de la ley que preveían un contenido similar en vía de consecuencia). Lo anterior, pues con fundamento en lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 35/2014, prohibir de manera generalizada, en una contienda electoral, que se difundan a través de los medios de comunicación o que se lleven a cabo injurias, ofensas, difamaciones o denigraciones en contra de partidos políticos o personas, constituye una censura previa y transgrede la libertad de expresión.
7. Para ello, se argumentó que la prescripción establecida en el artículo 41 constitucional, relacionada con este punto, sólo señala que está prohibido calumniar a las personas, cuando el resto de las hipótesis, como denigrar, son actos que ya fueron suprimidos como conducta sancionable constitucionalmente por virtud de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

II. POSICIONAMIENTO EN TORNO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

8. Estoy de acuerdo con la conclusión alcanzada en la sentencia en relación con la inconstitucionalidad de cierta porción normativa del segundo párrafo del artículo 69, pero me separo de la declaratoria de validez del primer párrafo y de una porción del segundo párrafo, en atención a las consideraciones siguientes.
9. En primer lugar, a mi parecer, dada la eliminación de la prohibición explícita de denigrar a las instituciones y partidos políticos de la Constitución Federal, es claro que cualquier referencia que se haga en la propaganda política o electoral a partidos políticos o candidatos que puedan considerarse como abusiva, ultrajante, ofensiva o desdeniable, debe ser calificada, prima facie, como un ejercicio válido de la libertad de expresión. Lo que debe ser analizado caso por caso es si dicho ejercicio de la libertad cae o no dentro de su ámbito de protección al poder afectar moral o a derechos de terceros, de acuerdo con el artículo 6o. constitucional.
10. En ese sentido, coincido que ante la falta de un fundamento constitucional explícito, un supuesto normativo legal, como el del aludido segundo párrafo, que prohibía de manera general, denigrar, injuriar o difamar a partidos políticos o candidatos, debe analizarse a partir del parámetro amplio de la libertad de expresión y, consecuentemente, una norma que establezca automáticamente que cierta conducta debe ser

excluida del discurso político no puede justificarse dentro del ordenamiento jurídico mexicano.

11. En relación con lo dicho en los párrafos precedentes, en la sentencia se validó la porción normativa de ese segundo párrafo, que se refiere a la calumnia. Comparto a su vez dicha conclusión, toda vez que ese contenido normativo referido no sigue la misma suerte que los supuestos anteriores. A diferencia de la hipótesis de denigración, injurias o difamación, el artículo 41 de la Constitución Federal es claro en señalar que los partidos y candidatos deberán abstenerse en la propaganda política o electoral de expresiones que "calumnien a las personas". Si bien este contenido normativo también incide en la libertad de expresión, la razón para haber declarado su validez, a mi juicio, radica en que lo único que intentó hacer el propio texto constitucional (y consecuentemente la norma impugnada), es explicitar un supuesto en que se afectan los derechos de terceros y, por ende, un supuesto que no encuentra cabida en el derecho humano.
12. No se trata de una restricción expresa al ejercicio de un derecho. Más bien, la prohibición de calumnia es una delimitación del propio ámbito de protección del derecho humano a la libertad de expresión, de la misma forma como lo es el contenido del artículo 6o. constitucional,¹ que habla de la moral o del orden público.
13. Dicho de otra manera, las expresiones de calumnia no están protegidas dentro de la libertad de expresión en el ámbito de la propaganda política y electoral, precisamente, porque son un ejemplo de afectación grave de derechos de terceros. Aclarando que, como en cualquier otro caso, la calumnia no es una categorización autoevidente del discurso, por lo que la verificación de si una expresión puede categorizarse o no como calumniosa, opera caso por caso y ante un análisis estricto por parte de las autoridades competentes, justamente porque al definirla de esa manera se le dará una de las consecuencias últimas del ordenamiento: su exclusión en el ámbito de protección de la libertad de expresión.
14. Cabe destacar que en el tercer párrafo de ese artículo 69, el legislador de Sinaloa estableció que "*se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral*". Estimo que correctamente se advierte que el precepto reclamado no replica lo plasmado en la Constitución Federal, sino que adolece de un elemento fundamental que, es que la imputación, debía hacerse teniendo conocimiento de que el hecho que auspicia la calumnia era falsa. En este orden de ideas, tratándose de una delimitación a la libertad de expresión, que debe entenderse en términos estrictos, fue que me pronuncié a favor de la invalidez total del referido tercer párrafo al no seguir la jurisprudencia de esta Suprema Corte en torno a la definición de la calumnia.
15. Ahora bien, a diferencia de lo resuelto por la sentencia, considero que debió haberse declarado a su vez la invalidez de la porción normativa del citado segundo párrafo que establece "*así como también se abstendrán de usar frases similares o alusivas a las*

¹ "**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. ...".

utilizadas públicamente por cualquiera de las instancias de gobierno", así como la totalidad del primer párrafo.

16. El primer párrafo del artículo 69, actualiza una transgresión inconstitucional, debido a que, al establecer una limitante al ámbito de acción de los partidos políticos en relación con la propaganda, produce una censura previa en cuanto a qué tipo de discurso pueden tener los partidos políticos. No me parece que el texto sea en sentido positivo como lo quiere hacer ver la resolución de la mayoría
17. Asimismo, en suplencia de la queja, estimo que debió haberse declarado inconstitucional por violación a la libertad de expresión la aludida porción normativa del segundo párrafo que prohíbe el uso de las frases similares a las utilizadas por las instancias de gobierno.
18. Lo anterior, en razón de que no encuentro un fin constitucionalmente imperioso para dicha limitación. La censura previa es el prototipo de violación extrema de la libertad de expresión, ya que suprime e impide la libre circulación de información e ideas. En estos casos, se afectan las condiciones básicas de una sociedad democrática en tanto que se vulnera el derecho de cada persona de expresarse, así como el derecho de todos de estar informados y de recibir y conocer las expresiones ajenas.
19. En ese sentido, estimo que los órganos de gobierno no pueden ser dueños de ideas ni de frases. Aun en el supuesto de que sean lemas u oraciones que se emitan en ejercicio de la función pública, ello no implica que exista un monopolio de determinadas expresiones por parte del gobierno. Instaurar un modelo en el que exista un regente de ideas en el ámbito del debate público que determine qué frases son utilizables y cuáles no de acuerdo a las expresiones que decida emplear el gobierno en turno, es un modelo indigno de denominarse como democrático constitucional. Por el contrario, nuestro sistema constitucional debe pugnar por la protección del discurso político, garantizado de la forma más amplia posible la divulgación de las ideas y expresiones, cualquiera que sean, a pesar de que sean expresiones asimilables o alusivas a las de las entidades públicas.
20. El objetivo de esta porción normativa del segundo párrafo, tal vez sea evitar que los partidos políticos o candidatos hagan creer al electorado que se encuentran respaldados por el gobierno al utilizar frases similares o alusivas. No obstante, tal finalidad no me parece permisible desde el punto de vista constitucional. Las expresiones, por su propia naturaleza, deben y pueden ser replicadas o acogidas por cualquier persona al hacer uso de su propia libertad de expresión. Nada es más benéfico para la sociedad que la libre circulación de ideas, aun cuando se haga a partir de frases similares. Un candidato o partido abiertamente puede acogerse a cualquier actuación de su gobierno. No hay nada reprochable en ello. Si lo que preocupa al legislador sinaloense es evitar posibles actos de apoyo electoral de las instancias de gobierno a ciertos candidatos o partidos, existen otros medios para evitar dichas actuaciones, tanto en la vía administrativa como la penal. La solución no es la restricción al discurso político.

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.

V. DIPUTADOS DEL CONGRESO LOCAL DE DURANGO. REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA SER CANDIDATO A ESE CARGO (ARTÍCULO 69, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO).

Voto particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013.

1. En sesión de diez de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos Acción Nacional y del Trabajo y por el procurador general de la República.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez del Decreto 540 de veintinueve de agosto de dos mil trece, publicado en la edición número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que las acciones eran parcialmente procedentes pero infundadas; sobreseyó en la acción por algunos artículos y reconoció la validez tanto del procedimiento de reforma a la Constitución Local como de sus artículos 66, párrafo segundo, y 69, fracción II. El primero establece la composición del Congreso del Estado y, el segundo prevé como uno de los requisitos para ser diputado saber leer y escribir.
3. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de constitucionalidad de los últimos de los artículos mencionados. Así, en los subsecuentes apartados, únicamente expondré las consideraciones de la mayoría y las razones que me llevaron a apartarme del sentido del fallo respecto a ese artículo, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. Razones de la mayoría

4. En el considerando sexto de la sentencia, se declara la validez de los artículos 66, párrafo segundo, y 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango. El primero, en razón de que el Congreso Local, de conformidad con el requisito previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal, disminuyó el número de integrantes del Poder Legislativo pero atendió al mínimo establecido y de forma proporcional al número de habitantes en el Estado de Durango. Respecto al segundo precepto en comento, el Tribunal Pleno concluyó que, en términos de la amplia configuración de las Legislaturas Estatales respecto al establecimiento de requisitos para ser diputado local, el requisito de instrucción (saber leer y escribir) consistía en una distinción objetiva y razonable del derecho a ser votado.

II. Posicionamiento personal

5. Ahora bien, coincido con el reconocimiento de validez del artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución de Durango, al existir libertad configurativa del legislador local para establecer el número de representantes en el Congreso una vez cumplidos los requisitos de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal; sin embargo,

no comparto el análisis de constitucionalidad del artículo 69, fracción II, de la Constitución Local.

6. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la sentencia sostiene que "saber leer y escribir" es una medida constitucional y razonable para poder ser diputado local. No comparto tal postura interpretativa. A mi juicio, el establecimiento de un requisito referido al alfabetismo de una persona que desee acudir a un cargo de representación democrática está sujeto al estándar más estricto de examen de regularidad constitucional, que no es superado en el caso concreto transgrediendo directamente el principio de no discriminación y el derecho a ser votado.
7. En principio, debe resaltarse que estos derechos se encuentran reconocidos en los artículos 1o. y 35 de la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 23.1, inciso c), consagra que todos los ciudadanos tienen derecho de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país, mientras que el artículo 24 de dicho tratado señala que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.
8. Ahora, es cierto que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal¹ establece que el derecho a ser votado se sujeta a las condiciones y términos que determine la legislación; lo relevante es destacar que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que dichas limitantes no pueden ser discriminatorias o restringir el derecho indebidamente, sino que deben basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno—que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo—y ser proporcionales a ese objetivo.
9. En sentido similar, el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que la ley puede regular los derechos políticos de las personas por diversas circunstancias, entre las que se encuentra la calidad de "instrucción", que podrá referirse a la "instrucción educativa". No obstante, estimo que tal disposición debe considerarse como una norma habilitante a los Estados para legislar al respecto, sin que ello signifique que cualquier lineamiento referido al grado o tipo de "instrucción" para acceder a un cargo público deba declararse como constitucional.
10. Más bien, contrario a lo que parece implicar el fallo de la mayoría, al reconocer la constitucionalidad del artículo reclamado, este precepto convencional debe interpretarse conforme al principio pro persona y en atención a las reglas de interpretación del artículo 29, inciso b), de la propia Convención Americana, que establece que: "*Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de: ... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte de uno de dichos Estados.*". La propia Corte Interamericana

¹ "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."

ha señalado que si bien los derechos políticos previstos en el artículo 23.1 de la Convención Americana pueden ser reglamentados de acuerdo a ciertas circunstancias, como la "instrucción", tal situación debe respetar el resto de las normas convencionales y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

11. Por ejemplo, en el Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, se adujo en su párrafo 155 que 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". Sin embargo, más adelante en ese mismo párrafo se señaló que *"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 a 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 desproporcionales o irrazonables ..."*
12. Con fundamento en estas aclaraciones, considero que el requisito de "saber leer y escribir" previsto en la fracción II del artículo 69 cuestionado resulta, en principio, contrario al derecho a la no discriminación, toda vez que, aun en el supuesto en el que fuera mínimo el porcentaje de habitantes analfabetas en este país, la Constitución Federal tiene como objetivo primario proteger a los grupos más vulnerables, como podrían ser aquellas personas que por su capacidad educativa y social no cuentan con los conocimientos más básicos de alfabetismo. Para ello, justamente se reconoce el derecho humano a la no discriminación.
13. Así, los derechos humanos, incluido el derecho a ser votado, no son medidas que busquen resguardar a las mayorías o a los grupos mayoritarios, como son los que tienen ciertos conocimientos educativos. Los derechos humanos son precisamente la forma en que el derecho reconoce y construye una protección jurídica para el ser humano y, en especial, para los grupos más vulnerables que, por lo general carecen de fuerza política, social o económica para hacer valer sus pretensiones.
14. De forma que justificar un requisito referido a la instrucción, como el "saber leer y escribir", con datos sobre el porcentaje de personas analfabetas o la mínima preparación educativa, tal como lo implica el fallo de la mayoría, va en contra de toda noción de igualdad en su núcleo esencial y apuntala una discriminación por razón de condición social.
15. En ese sentido, difiero de la premisa que sustenta la constitucionalidad del aludido requisito consistente en que el representante popular debe tener ciertos conocimientos para poder llevar a cabo su función. Considero que el cargo como diputado local –representante popular del pueblo ante el órgano legislativo– no es una función técnica ni puede implicar que el titular del cargo deba de tener ciertos conocimientos técnicos especializados.
16. A mi parecer, la naturaleza de este tipo de funcionarios es precisamente de representación. Personas que, independientemente de sus conocimientos técnicos o educativos, pueden conocer las demandas y necesidades de sus electores. Estos últimos son los ciudadanos que escogen entre varias opciones cuál es la persona más idónea

para representarlos ante el órgano democrático, por lo que considero que esta Suprema Corte no puede validar una norma que, por sí misma excluye a todo un grupo de individuos, sin tener un parámetro objetivo para ello.

17. Lo anterior no contradice el contenido del aludido precepto de la Convención Americana, pues como destacó, el requisito de "instrucción" es meramente una habilitante de regulación legislativa, por lo que su validez tiene que analizarse caso por caso y conforme al principio de proporcionalidad.
18. En esta línea argumentativa, y retomando que las medidas que limiten el derecho a ser votado deben ser las menos restrictivas posibles, estimo que la norma impugnada en cuestión no cumple el estándar de proporcionalidad establecido por esta Suprema Corte.
19. En primer lugar, el requisito previsto en el artículo reclamado no constituye la medida más idónea para cumplir el fin constitucionalmente imperioso, que radica en el adecuado ejercicio del encargo legislativo. A mi juicio, existen otros mecanismos que pueden ser más adecuadas y razonables para alcanzar tal finalidad. Ejemplo de lo anterior podría ser la disposición de un presupuesto específico para contratar consejeros o capacitadores que auxilien al diputado o diputada que no sabe leer o escribir en el desarrollo de su función, brindarle los elementos técnicos necesarios para que conozca el contenido de los documentos legislativos y se pronuncie sobre los mismos. Es trasladar el concepto de "ajustes razonables" que funcionan para otros ámbitos normativos (como el de personas de discapacidad) al supuesto de alfabetismo.
20. A saber, dudo mucho que mis compañeros de este Tribunal Pleno apoyen la constitucionalidad de una norma que prevea como requisito para ser diputado o diputada local que la persona en cuestión no tenga una discapacidad visual absoluta (ciego). Quiero suponer que en ese caso hablarían de discriminación y de que el Estado tiene la obligación de llevar a cabo todas las medidas necesarias para propiciar que las personas con discapacidad accedan en condiciones de igualdad a las mismas funciones y cargos del resto de la población. Tal vez se argumentaría que se deben traducir todos los documentos legislativos al braille o que las personas que trabajen con los respectivos legisladores pueden auxiliarlos en sus funciones.
21. Desde mi punto de vista, ocurre lo mismo en el caso concreto. Se trata de una norma que excluye a los miembros de uno de los grupos más discriminados en nuestra sociedad de la representación política. Si bien el analfabetismo no es una discapacidad y, lógicamente, no existe una normativa que exija la toma de ajustes razonables (como se ocurre con las personas con discapacidad), nos encontrábamos ante un asunto límite en el que esta Suprema Corte tenía la oportunidad de decidir si validaba una de las muchas barreras que enfrenta una persona analfabeta a lo largo de su vida a partir de una idea de ajustes razonables.
22. Podría afirmarse que el solventar el analfabetismo con auxilio de otras personas para que el diputado o diputada conozca el contenido de los documentos legislativos o para que redacte los documentos necesarios para el ejercicio de su función puede generar un supuesto en el que, en realidad, no se les proporcione verazmente la información y el diputado o diputada ejerza incorrectamente su función. Si bien ello está en el mundo de lo posible, las vicisitudes fácticas no son un argumento suficiente para negarle a cierto grupo el goce de un derecho humano. Para evitar estos escenarios es posible tomar otro tipo de medidas.

23. Por otro lado, el requisito de saber "leer y escribir" tampoco resulta razonable, toda vez que –como se adelantó– el puesto de diputado local de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución de Durango, es de representación popular y su naturaleza radica en que los ciudadanos elijan a la persona que consideran que mejor puede comprender sus intereses, ideas, pensamientos, posturas ideológicas, etcétera, para llevarlos a la instancia legislativa correspondiente; por tanto, la característica que define al legislador no necesariamente atiende a sus conocimientos o estudios superiores, sino a su capacidad para representar al grupo de personas que lo elige. No es forzosamente mejor representante el que sabe leer y escribir.
24. Finalmente, tampoco resulta proporcional la medida reclamada, dado que el derecho político protegido se afecta en mayor medida que lo que se beneficia. Esto es así, pues aun en el supuesto de que gran cantidad de los habitantes de este país y del Estado de Durango cuenten con los conocimientos básicos para leer y escribir, la proporcionalidad no debe depender de que la mayoría de las personas tenga ciertas características.
25. Estimo que las minorías, que pueden ser parte de grupos indígenas que no hablen español o personas que, por su contexto o condición social carezcan de tal conocimiento, también tienen el derecho a acceder a los puestos públicos y ser votados, máxime dada la naturaleza del puesto de diputado local que, como se explicó, es de elección popular que no requiere de un perfil técnico especializado ni de méritos en áreas de conocimiento. En un órgano legislativo no debe reinar la instrucción académica, aunque sea la llamada mínima indispensable, sino la capacidad de expresar y respaldar los intereses de las personas a las que se representa, lo cual se puede obtener a partir de ajustes razonables en el interior del seno legislativo.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 348.

VI. DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LA FACULTAD PARA DETERMINAR SU NÚMERO, ATENDIENDO A LA DENSIDAD POBLACIONAL Y NO A OTROS CRITERIOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XI. CAPACITACIÓN ELECTORAL, UBICACIÓN DE CASILLAS Y DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LAS MESAS DIRECTIVAS. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA LLEVAR A CABO ESTAS FUNCIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 172 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

1. En sesión de tres de septiembre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos Revolución Democrática, Nueva Alianza y Movimiento Regeneración Nacional.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Baja California y de la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos de la misma entidad federativa. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que las acciones eran procedentes y parcialmente fundadas, reconoció la validez de ciertos artículos reclamados y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 14 de la Constitución Local, 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos y 172 de la citada Ley Electoral bajacaliforniana.
3. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de inconstitucionalidad de dos normas impugnadas; por lo que, en los subsecuentes apartados, expondré las razones que me llevaron a apartarme parcialmente de las consideraciones de la sentencia para hacer las respectivas declaraciones de invalidez, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. POSICIONAMIENTO EN TORNO AL TEMA DE DISTRITACIÓN ELECTORAL

4. En el considerando sexto de la resolución, en la parte que se identifica bajo el tema 1 del estudio de fondo, se declara la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Local, el cual señalaba que: "cada Municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial".
5. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno sostuvo que, si bien esa norma no invadía las competencias del Instituto Nacional Electoral en relación con sus facultades de establecer la geografía electoral y de diseñar y determinar los distritos electorales, sí provocaba una transgresión a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, al dejar sin efecto el principio de representación proporcional ahí previsto, pues con una disposición como la impugnada (en donde se dice que cada Municipio deberá conformar por lo menos un distrito electoral), la asignación de los diputados electos por mayoría relativa no se realiza con base en el número de electores en cada distrito uninominal, sino bajo un criterio geográfico. Para justificar esta postura, se citaron como precedentes aplicables las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, así como la 35/2001.
6. Aunque comparto la declaratoria de invalidez, lo hago por razones diferenciadas. Desde mi punto de vista, es el primer argumento de los partidos políticos el que actualiza la inconstitucionalidad; es decir, el precepto cuestionado es contrario a la Constitución Federal, ya que establece una regla de delimitación/demarcación de distritos electorales, competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral.
7. Tal como se señaló en la primera acción de inconstitucionalidad citada con anterioridad, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que el artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Federal, mandata que es al Instituto Nacional Electoral a quien le corresponde, para los procesos electorales federales y locales, "la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales". En ese precedente se dijo entonces que las entidades federativas sólo pueden establecer el número de distritos en los que se conforma el territorio estatal (para efectos, por ejemplo, del número de diputados de

representación proporcional que se deberán elegir en razón de ese número de distritos), pero no tiene facultades para delimitar o demarcar como se conforman esos distritos.

8. Así las cosas, a diferencia de las consideraciones de la mayoría, estimo que el presente caso es justo uno de los que actualiza una transgresión por invasión de competencias. Cuando el precepto reclamado dice que cada Municipio deberá tener por lo menos un distrito en su territorio, implícitamente está previendo una limitación de cómo se diseña el espacio que abarcan los distritos electorales.
9. Dicho de otra manera, la norma que se cuestiona, indirectamente, le está ordenando al Instituto Nacional Electoral que, para delimitar los distritos electorales, debe tomar en cuenta que cada Municipio tiene que integrar territorialmente un distrito, lo cual es inviable desde un punto de vista competencial. Las únicas normas que pueden regular las facultades de ese instituto, para efectos de la geografía electoral, son las de la Constitución Federal, las emitidas por el Congreso de la Unión en una ley general o las suscritas por el propio órgano, pero nunca las suscritas por un órgano legislativo estatal.

II. POSICIONAMIENTO EN TORNO A LAS FACULTADES DE CAPACITACIÓN Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES EXTRAORDINARIAS

10. En el considerando sexto de la sentencia, en la parte que se identifica bajo el tema 4.2. del estudio de fondo, se declara la inconstitucionalidad del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en sus tres párrafos, que preveían que la integración, ubicación y designación de los integrantes de las mesas directivas de casillas en las elecciones locales concurrentes con la federal y las elecciones en las que el Instituto Nacional Electoral ejerciera de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, se regularían por la legislación general en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como que tratándose de elecciones locales extraordinarias, tal integración, ubicación y designación de los funcionarios de casillas se regularían en términos de la legislación local.
11. Para la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, dicho artículo en su integridad resulta contrario a la Constitución Federal pues, en principio, si bien la capacitación electoral y la ubicación y designación de funcionarios de mesas directivas en los procesos electorales locales son facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral con fundamento en el artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Federal, las cuales fueron delegadas a los organismos públicos electorales locales, por virtud del artículo octavo transitorio de las reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, lo cierto era que al momento de dictarse la sentencia, dichas facultades ya habían sido reasumidas por el referido Instituto Nacional Electoral y, por ende, el legislador local carecía de competencias para disponer y reglamentar ese tipo de facultades en su normatividad secundaria.
12. Aunque coincido con la declaratoria de inconstitucionalidad, no comparto la totalidad de los argumentos de la mayoría. La sentencia está en lo correcto al afirmar que las facultades de capacitación electoral y de ubicación y designación de integrantes de casillas son facultades exclusivas del Instituto Estatal Electoral, que pueden ser delegadas a las entidades federativas (lo cual ocurrió al reformarse el texto constitucional) y que, a su vez, pueden ser reasumidas por el propio organismo nacional electoral en cualquier momento (que también ya se actualizó).

13. Mi disidencia con los razonamientos del fallo de la mayoría radica, por una parte, en que considero que esa delegación sólo implica transmitir el poder para ejercer tales facultades, mas no para delinearlas normativamente. En su caso, para que las normas que regulan estos aspectos electorales puedan superar un escrutinio de constitucionalidad, deben señalar expresamente que sólo son aplicables ante la delegación por parte del Instituto Nacional Electoral.
14. Por otro lado, al ser un tema de competencia, no coincido con la postura implícita del fallo, consistente en que una invasión de competencias puede o no superarse si existe un acuerdo de delegación. Un órgano tiene o no competencias para regular cierto contenido normativo. Desde mi punto de vista, insisto, en el caso de estas funciones electorales, los órganos legislativos locales sólo tiene competencias si lo hacen bajo la premisa explícita de qué normatividad funcionará únicamente ante el escenario de una posible delegación.
15. Por tanto, me separo de la conclusión de la sentencia que dice que en el caso se actualiza la violación competencial, precisamente, porque ya se reasumieron las facultades por el Instituto Nacional Electoral. Es decir, se hace depender la existencia o no de una competencia material legislativa del ejercicio o no de facultades de reasunción de un órgano constitucional autónomo, sin que tal situación esté prevista constitucionalmente.
16. Así las cosas, a partir de las anteriores aclaraciones, apoyé la postura de invalidez del precepto reclamado: uno, porque los párrafos primero y tercero de ese artículo 172 son normas referenciales que, al no especificar que se actualiza su contenido únicamente ante una delegación, indican bajo cuál normatividad se regularán las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas, cuando tal aspecto material es de exclusiva reglamentación del Congreso de la Unión y, dos, debido a que el párrafo segundo de ese artículo, establece que será la normatividad secundaria la que reglamente las citadas funciones electorales, tratándose de elecciones locales extraordinarias; sin embargo, la Constitución Federal no hace una distinción sobre si se trata de elecciones ordinarias o extraordinarias.
17. El mandato constitucional del artículo 41 es claro al prever que las funciones de capacitación electoral, ubicación y designación de funcionarios de casillas de los procesos electorales locales son de competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, independientemente de que se trate de elecciones ordinarias o extraordinarias.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, página 446.

I. EDUCACIÓN. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA DE EXPEDIR LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN ESA MATERIA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE Y LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, VULNERA EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la controversia constitucional 38/2014.

1. En sesión correspondiente al veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro.
2. En esencia, el contexto fáctico del caso radica en que el catorce de abril de dos mil catorce, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes –en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal– promovió una controversia constitucional demandando a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca en razón de la omisión de armonizar el marco normativo estatal en materia educativa al Decreto por el que se reformaron los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Federal.
3. La sentencia correctamente advierte que, en el caso, se presenta una auténtica omisión legislativa en razón de que en el artículo tercero transitorio de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General de Educación, se otorgó el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de publicación de dichas normas para que los Estados y Municipios legislaran sobre la materia de manera armónica con la reforma constitucional en materia de educación.
4. No obstante, se dijo, a la fecha de la emisión del fallo no ha sido expedida por la Legislatura Local la ley estatal que reglamente la materia educativa, cuyo marco normativo debía ser armónico con la reforma constitucional educativa, por lo que es evidente que existe la omisión de que se acusa a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca.
5. En relación con lo anterior, coincido con el sentido de la sentencia tanto en lo relativo al proceso legislativo, así como en lo correspondiente a la existencia de la omisión legislativa.
6. De conformidad con lo establecido por este Alto Tribunal en las controversias constitucionales 80/2004 y 88/2010, la sentencia correctamente advierte la omisión legislativa, siendo importante resaltar, como lo hace la propia resolución, que este proceso se conforma por varias etapas en las que intervienen tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo. Así, no basta que el primero de éstos alegue haber presentado la iniciativa de reforma para no tenerlo como omiso sino que para que no exista omisión se debe emitir en su totalidad la ley, en cuyos actos legislativos todavía puede incidir el Ejecutivo.
7. Ahora bien, respecto al segundo punto antes mencionado, estimo que es imprescindible destacar que la mencionada armonización únicamente radica en creación normativa y no en el ámbito material; es decir, en cuanto al contenido de la legislación local que debe emitirse. Así, en caso de no existir adecuación material de la normatividad local con la reforma constitucional educativa, deberá ser materia de estudio por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en una diversa controversia constitucional.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 38/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, página 292.

X. ELECCIONES EXTRAORDINARIAS EN EL ESTADO DE OAXACA. EL EJECUTIVO ESTATAL ESTÁ FACULTADO PARA EMITIR UN DECRETO A FIN DE QUE EL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL CONVOQUE A SU CELEBRACIÓN ANTE LA DESAPARICIÓN DEL PODER LEGISLATIVO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN XXI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD).

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015.

En la sesión del 5 de octubre de 2015, analizamos la constitucionalidad de la facultad del gobernador para emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de diputados cuando haya desaparecido el Poder Legislativo, prevista en el artículo 79, fracción XXI, de la Constitución del Estado de Oaxaca.

El precepto impugnado establece:

"Artículo 79. Son facultades del gobernador:

"...

(Reformada, P.O. 30 de junio de 2015)

"XXI. Emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de diputados, cuando haya desaparecido el Poder Legislativo, de conformidad con lo señalado en la Constitución Política del Estado."

Por una mayoría de nueve votos, se reconoció la validez de la disposición impugnada, al considerar que el artículo 79, fracción XXI, de la Constitución, de Oaxaca, actualiza su contenido ante lo previsto por el artículo 72 de la misma Constitución, que prevé las reglas para cubrir las faltas absolutas del gobernador, particularmente lo dispuesto en sus fracciones V, VI y VII.¹ De acuerdo con la sentencia, el citado artículo

¹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**

"Artículo 72. Las faltas absolutas del gobernador serán cubiertas con arreglo a las disposiciones siguientes:

"...

"V. Si por cualquiera circunstancia, no pudieren reunirse la Legislatura o la Diputación Permanente **y desaparecieren los Poderes Legislativo y Ejecutivo**, el presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Magistrado que lo sustituya, se hará cargo del Ejecutivo del Estado y convocará a elecciones de diputados y gobernador, las cuales se efectuarán a los treinta días de que se haya producido la desaparición; los diputados electos instalarán la Legislatura a los quince días de efectuadas las elecciones, y el gobernador tomará posesión a los quince días de instalada la Legislatura;

(Reformada, P.O. 28 de diciembre de 1940)

"VI. **Si hubiere completa desaparición de Poderes del Estado**, asumirá el cargo de gobernador provisional cualquiera de los dos senadores, en funciones, electos por el Estado, a juicio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en los términos de la parte conducente de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República. El gobernador provisional electo

72 fue expedido con base en la facultad residual prevista en el artículo 76, fracción V, de la Constitución General.²

No comparto las consideraciones de la sentencia en este punto. En mi opinión, ninguno de los supuestos previstos en el artículo 72, fracciones V, VI y VII, de la Constitución de Oaxaca, relativos a la desaparición de los Poderes Legislativos y Ejecutivo o de todos los poderes es idéntico a la desaparición del Poder Legislativo al que se refiere el artículo 79, fracción XXI, de la Constitución de Oaxaca, por lo que no coincide con la idea de que este último actualiza su contenido ante lo previsto por el artículo 72 de la misma Constitución.

Asimismo, si bien los supuestos previstos en las fracciones VI y VII del artículo 72 de la Constitución de Oaxaca, se refieren a la desaparición de todos los poderes prevista en el artículo 76, fracción V, de la Constitución General, estimo que el artículo 79, fracción XXI, de la Constitución de Oaxaca, no fue expedido con base en la facultad residual prevista en el artículo 76, fracción V, de la Constitución General, que se refiere a la desaparición de todos los Poderes Constitucionales de un Estado.

En efecto, el supuesto previsto en el artículo 76, fracción V, de la Constitución General, se refiere a la desaparición de todos los Poderes de un Estado, y no así a la desaparición del Poder Legislativo. De hecho, que sean todos los poderes los que deben desaparecer es un requisito constitucional previsto en la Constitución de 1917 –a diferencia de la Constitución de 1857 que sólo exigía la desaparición del Ejecutivo y el Legislativo–, que tiene como fin no repetir la experiencia intervencionista que se dio durante la vigencia de esta última Constitución.³ Por tanto, si la facultad residual de los Estados

tomará posesión del cargo tan pronto como tenga conocimiento de su designación y procederá a la integración de los poderes en la forma establecida en la fracción anterior, debiendo tomar posesión los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el mismo día en que lo haga el gobernador; "VII. Si no obstante las prevenciones anteriores, **se presentare el caso previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal**, el gobernador provisional que nombre el Senado deberá convocar a elecciones de diputados al día siguiente de que tome posesión del cargo; estas elecciones deberán efectuarse a los treinta días de la convocatoria, y la Legislatura deberá quedar instalada dentro de los veinte días siguientes; y una vez en funciones la Legislatura, procederá como está prevenido en la fracción primera de este artículo."

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

"...

"**V.** Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso."

³ La facultad del Senado fue introducida a la Constitución de 1857, mediante reforma del 13 de noviembre de 1874. El artículo 72 disponía que es facultad exclusiva del Senado "declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y en sus recesos con la de la Comisión Permanente.

prevista en la última parte del artículo 76, fracción V, de la Constitución General, es para regular los supuestos de desaparición de todos los Poderes Estatales, no puede ser fundamento constitucional del artículo 79, fracción XXI, de la Constitución de Oaxaca.

Aunado a lo anterior, considero que la interpretación del supuesto previsto en el artículo 76, fracción V, de la Constitución General, debe ser restrictiva, pues se trata de una facultad extraordinaria del Senado de la República para intervenir en los asuntos estatales, lo que constituye una excepción a la soberanía estatal que otorga nuestro sistema federal. No debemos perder de vista que la facultad del Senado para declarar cuando han desaparecido todos los Poderes Constitucionales de un Estado tiene como consecuencia el nombramiento de un gobernador provisional por parte del Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente. En otras palabras, es una excepción a la soberanía de los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior que prevé los artículos 40 y 116 de la Constitución General.

Ahora bien, con independencia de lo dicho, la pregunta que se nos planteaba no era determinar cuándo se actualiza el supuesto de desaparición del Poder Legislativo al que alude la última parte del artículo 79, fracción XXI, de la Constitución de Oaxaca, sino analizar la constitucionalidad de la facultad del gobernador para emitir el decreto para que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de diputados. Sobre este punto, coincido con el reconocimiento de validez de la norma atendiendo a la libertad configurativa que tienen las Legislaturas Estatales para establecer qué órgano del Estado debe convocar a elecciones extraordinarias, como lo precisamos en la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014.⁴

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, 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 440.

ESPECTRO AUTISTA. EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IX, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, AL ESTABLECER QUE LA HABILITACIÓN TERAPÉUTICA ES UN PROCESO DE DURACIÓN LIMITADA, NO VIOLA EL DERECHO A LA SALUD. Si bien el referido precepto establece que la habilitación terapéutica es un "proceso de duración limitada", lo cierto es que debe entenderse que esa temporalidad se encuentra sujeta, necesariamente, a que se hayan logrado sus objetivos fáctico y jurídico, a saber, lograr la integración social y productiva de las personas con la condición del espectro autista, por lo que no podrá actualizarse la terminación del referido tratamiento médico

Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere."

⁴ Fojas 193 y 194, fallada el 1 de octubre de 2014.

sino hasta que se haya alcanzado, en la medida de lo posible, la mejoría física y mental de dichas personas, de tal suerte que permita su plena inserción en la sociedad, lo cual deberá evaluarse en cada caso concreto; en la inteligencia de que, una vez logrado el referido objetivo, si en el futuro la persona con la condición del espectro autista requiere, por alguna razón, retomar el tratamiento terapéutico para continuar con sus actividades sociales, es factible que se le otorgue el mismo hasta que, nuevamente, se logre el estado de mejoría posible y necesario para que pueda reintegrarse de manera plena a la sociedad; de ahí que el artículo 3, fracción IX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, no vulnera el derecho humano a la salud.

P/J. 17/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 33/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 18 de febrero de 2016. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, obligado por la mayoría, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, obligado por la mayoría, Jorge Mario Pardo Rebollo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por diez votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas y en la *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2016.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 17/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESPECTRO AUTISTA. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, NO VULNERA EL DERECHO HUMANO A LA SALUD.

El hecho de que en el citado precepto se excluya el "servicio de hospitalización" de los servicios de salud que deben proporcionarse a las personas con la condición del espectro autista, no debe interpretarse en el sentido que se les prive, en términos genéricos, de tal prestación social, puesto que dicho servicio hospitalario debe proporcionarse en los términos que establece la Ley

General de Salud –y en observancia a los principios y directrices que establece la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, para la atención integral o especializada de personas con discapacidad–, así como los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables; máxime si se toma en cuenta que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, no pretende ser una norma que regule, en sentido estricto, el derecho humano a la salud de quienes cuenten con dicha condición, sino que se constituye más bien como una norma complementaria y armonizadora respecto de los restantes ordenamientos cuyo objetivo es acatar las obligaciones del Estado mexicano en relación con el derecho humano a la salud; de ahí que el artículo 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, no vulnera este derecho.

P./J. 16/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 33/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 18 de febrero de 2016. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, obligado por la mayoría, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, obligado por la mayoría, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por diez votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas y en la *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2016.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 16/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESPECTRO AUTISTA. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN III, 10, FRACCIÓN VI, 16, FRACCIÓN VI, Y 17, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, QUE PREVEN LO RELATIVO AL CERTIFICADO DE HABILITACIÓN, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA LIBERTAD DE PROFESIÓN Y OFICIO, ASÍ COMO AL TRABAJO DIGNO Y SOCIALMENTE ÚTIL. De lo previsto en los referidos numerales,

se advierte que el certificado de habilitación es el documento expedido por la Secretaría de Salud donde consta que las personas con la condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan, siendo que no se podrá "denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con los certificados de habilitación". En ese sentido, la protección laboral referida únicamente les resulta aplicable a las personas que hayan obtenido esos certificados, pues a quienes no cuenten con éstos, se les podrá negar su contratación atendiendo a su condición de autismo. De ahí que los artículos mencionados violan los derechos humanos a la igualdad, a la libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil, en virtud de que condicionan la posibilidad de contratación laboral de las personas con la condición de espectro autista, a la obtención de los referidos certificados de habilitación, siendo que no se encuentran justificadas las razones por las cuales, a diferencia del resto de la población, sea necesario que las personas con espectro autista requieran de un documento médico que certifique que "se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales"; máxime que el simple hecho de que se pretenda requerir a sólo un grupo de la población mexicana un documento médico que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que, lejos de coadyuvar y concientizar al resto de la población sobre la condición del espectro autista, tiene un efecto estigmatizante.

P./J. 15/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 33/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 18 de febrero de 2016. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, por la invalidez de la totalidad de la ley, José Fernando Franco González Salas, obligado por la mayoría, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, obligado por la mayoría, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas y en la *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2016.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 15/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LAS NORMAS RELATIVAS A LA IMPUGNACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PERMANENTES DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN VI, 24 Y 25 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES EN EL ESTADO DE ZACATECAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 11 DE ABRIL DE 2015).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE NORMATIVA PENAL SIN EFECTOS RETROACTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN VI, 24 Y 25 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES EN EL ESTADO DE ZACATECAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 11 DE ABRIL DE 2015).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2015. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 11 DE ABRIL DE 2016. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día once de abril de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el seis de mayo de dos mil quince, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procuradora general de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de abril de dos mil quince, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

"...

"VI Procedimiento Penal: las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales."

"Artículo 24. Las decisiones de la Unidad Administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida quien las podrá impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citadas, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno.

"Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional."

"Artículo 25. La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."

SEGUNDO.—**Admisión.** Mediante proveído de siete de mayo de dos mil quince, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de la misma fecha admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas para que rindieran sus informes respectivos.

TERCERO.—**Contestación de la demanda.** En acuerdo de tres de junio de dos mil quince, la Ministra instructora tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas, respectivamente, rindiendo los informes que les fueron solicitados. Además, en dicho proveído puso los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

CUARTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de veintitrés de junio de dos mil quince, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de 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 por los artículos 105,

fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

La Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el once de abril de dos mil quince. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del doce de abril al once de mayo de dos mil quince, por lo que si el seis de mayo se presentó el escrito mediante el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad, resulta oportuna su presentación.

TERCERO.—**Legitimación.** En el caso, suscribe la demanda Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación expedido por el presidente de la República.¹

Dicha funcionaria está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General, en contra de leyes de carácter estatal, supuesto normativo que se actualiza, toda vez que en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, por considerar que vulneran derechos fundamentales.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Dado que no se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que pueda actualizarse alguna, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** De la lectura integral del escrito presentado por la accionante, se advierte que alega la inconstitucionalidad de los

¹ Fojas 14 y 15 del expediente.

artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, por transgredir los artículos 14, 16, 73, fracción XXI, inciso c) y 133 de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso del Estado de Zacatecas excedió su marco competencial al legislar en una materia respecto de la cual no está facultado, como es la relativa al procedimiento penal acusatorio.

Este Tribunal Pleno considera que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez planteado, en virtud de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad número 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince² estableció lo siguiente:

"El artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir:

"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. ..."

"De conformidad con este precepto, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión será 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.

"La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el

² "Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. ..."

nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

"Dictamen de la Cámara de Senadores (origen):
(se transcribe) ...

"Dictamen de la Cámara de Diputados (revisora):

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso c, se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatz, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo (sic) la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F, el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que, el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr (sic) los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en

materia procesal penal es construir con bases sólidas un estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."

"Así, se advierte que 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 transitorio³ 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 entrada 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, y según la interpretación realizada por este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2012⁴ y 26/2012⁵ en las que se analizaron disposiciones relativas al delito de trata de personas, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

"Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legis-

³ "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."

⁴ El 21 de mayo de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil trece, previo aviso a la presidencia.

⁵ El 21 de mayo de 2013, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

lación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

"Esto se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁶ 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.

"Ahora, 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.⁷

"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 san-

⁶ "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."

⁷ 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 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."

ción de los delitos,⁸ 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,⁹ y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁰

"Asimismo, las figuras previstas en las normas impugnadas tampoco pueden considerarse normas complementarias que resulten necesarias para la implementación del Código Nacional, en términos del transitorio octavo¹¹ de este ordenamiento, pues están regulando propiamente las técnicas de investigación y no sólo establecen cuestiones instrumentales para su implementación.

⁸ "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."

⁹ "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."

¹⁰ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y de Justicia y Derechos Humanos:

"...

"IV. VALORACIÓN DE LA INICIATIVA

"...

"rr) Por cuanto hace a la denominación de la Sección Segunda de la propuesta de Ley, se estimó viable modificar la misma, a efecto de establecer la denominación 'de la cadena de custodia', toda vez que dicha sección refiere a dicha figura jurídica.

"ss) En relación al artículo 91 de la propuesta del iniciador, se estimó procedente incluir como aspecto de recolección en el inicio de la investigación, la huella o vestigio, esto con la finalidad de homologar, los términos previstos en el Código Nacional del Procedimientos Penales.

"tt) Por otra parte el contenido de los artículos 92 al 102 de la propuesta original del iniciador, se estimó conducente establecer dichos preceptos en el reglamento de la Ley, toda vez que obedece a disposiciones que daban (sic) de reglamentar la figura de la cadena de custodia. ..."

¹¹ "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."

"Ahora, toda vez que como se advierte de su lectura, las normas impugnadas están regulando técnicas de investigación y la cadena de custodia, y no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al Código Nacional, por lo que invaden la competencia del Congreso de la Unión debiendo declararse la invalidez de los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Morelos.

"A mayor abundamiento, es pertinente apuntar que el citado Código Nacional en los artículos 227 a 252 establece las técnicas de investigación entre las cuales regula la cadena de custodia.

"Finalmente, cabe señalar que el siete de enero de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial de Morelos el Decreto número dos mil cincuenta y dos 'Por el que se emite la Declaratoria de la Entrada en Vigor en el Estado de Morelos, del Código Nacional de Procedimientos Penales.', cuyos artículos transitorios establecen lo siguiente:

"Artículo Primero. De la vigencia. Se emite la presente Declaratoria, que establece los términos del inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales promulgado por el licenciado Enrique Peña Nieto, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento legal publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de marzo del año 2014.

"En virtud de lo anterior, se dispone que el Código Nacional de Procedimientos Penales, una vez publicada la presente Declaratoria en el Periódico Oficial «Tierra y Libertad», órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, entrará en vigor en todo el Estado de Morelos, una vez transcurrido el plazo establecido en el tercer párrafo, del artículo segundo transitorio, del citado ordenamiento procedimental penal nacional.

"Artículo Segundo. De la abrogación. Se abrogan el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Número 1180, segunda sección, de fecha treinta y uno de marzo de mil novecientos cuarenta y seis, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, promulgado el siete de octubre de mil novecientos noventa y seis, y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, aprobado el día trece de noviembre del dos mil siete y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, número 4570, de fecha veintidós de noviembre del dos mil siete.

"Los citados ordenamientos procedimentales en materia penal, a los que hace alusión el párrafo anterior, seguirán rigiendo, en lo conducente, en los procedimientos iniciados con anterioridad a la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, y quedarán abrogados en la medida en que aquéllos queden agotados.

"Artículo Tercero. Derogación tácita de preceptos incompatibles. Quedan derogadas todas las normas de la Entidad, de igual o menor jerarquía, que se opongan al presente Decreto. ...'

"Así, en términos de dichas normas de tránsito, el Código Nacional de Procedimientos Penales entrará en vigor en la entidad en el plazo señalado en el artículo transitorio segundo, párrafo tercero, de este ordenamiento, el cual señala lo siguiente:

"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.'

"En estas condiciones, el citado Código Nacional entró en vigor en la entidad sesenta días naturales posteriores a la publicación de la declaratoria en el Periódico Oficial morelense, por lo que si esto se hizo el siete de enero de dos mil quince, el plazo transcurrió del ocho de enero al ocho de marzo de este mismo año.

"Al haber resultado fundado el concepto de invalidez referido a la incompetencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total de los

preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.'

En la especie, los artículos impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad establecen:

"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

"...

"VI. Procedimiento Penal: las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales; ..."

"Artículo 24. Las decisiones de la Unidad Administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida quien las podrá impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citadas, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno.

"Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional."

"Artículo 25. La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."

Como se advierte, la primera norma impugnada establece que, el procedimiento penal se conforma por las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada.

Por su parte, los numerales 24 y 25 disponen que las decisiones de la unidad administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrá impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada dicha resolución y esa impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada.

Este Tribunal Pleno determina que, las normas impugnadas en la presente acción constitucional son inconstitucionales por regular el procedimiento penal acusatorio no obstante que el legislador local carece de facultades para ello.

En ese sentido, procede declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de abril de dos mil quince.

En similares términos, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad número 107/2014,¹² promovida por el procurador general de la República.

SEXTO.—**Efectos.** Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben precisarse los efectos de la invalidez decretada.

Esta declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

¹² Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de abril de dos mil quince, en la inteligencia de que esta declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán 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 resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 sexto, relativo a los efectos, parte primera,

consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de once de abril de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 37/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 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 29 de agosto de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, promovida por la procuradora general de la República.

En la sesión del once de abril de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en la que la procuradora general de la República impugnó los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, por considerar que invaden la esfera de competencia federal para legislar en materia de procedimiento penal acusatorio.

En relación con los efectos, por mayoría de seis votos, el Pleno decidió no invalidar retroactivamente la norma impugnada. En consecuencia, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Estoy de acuerdo con el fondo del asunto y también con los efectos que tendrá la presente sentencia. Presento este voto concurrente para exponer las razones que me motivaron a votar por la no retroactividad de la declaratoria de invalidez, a pesar de que se trata de normas penales adjetivas.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 73 de dicho ordenamiento–, la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, **en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables.**

Entonces, las sentencias que declaren la invalidez de ciertos preceptos no tendrán efectos retroactivos, a menos de que se trate de la materia penal. Es por ello que en un principio compartí la posición mayoritaria del Tribunal Pleno respecto a la retroactividad de la invalidez de las normas de carácter penal.

Sin embargo, una mayor reflexión sobre el tema me ha llevado a modificar mi criterio en diversos asuntos en los que considero que los principios generales de la materia penal imponen una solución diversa. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 33/2011, sostuve que cuando la norma impugnada y reformada es más benéfica, procede sobreseer por cesación de efectos, aun tratándose en materia penal, pues en atención al principio de mayor beneficio, la norma anterior ya no podría ser aplicada por ningún operador jurídico.

De igual manera, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 41/2013 –relativa a la cesación de efectos de una norma que regulaba el delito de aborto por motivo de un nuevo acto legislativo–, si bien la disposición en estudio era de carácter penal, voté a favor del sobreseimiento. Al establecer una excluyente de responsabilidad adicional, la norma vigente era más benéfica que la reformada, de modo que las conductas acaecidas bajo la vigencia de la norma anterior se regirían necesariamente por el nuevo precepto.

De esta forma, no creo que a todos los casos en materia penal en los que se ha declarado la invalidez por incompetencia, se les deba dar efectos retroactivos. El artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia no establece una regla genérica de retroactividad sino una excepción a la regla de no retroactividad y una remisión a los principios generales y normas aplicables en materia penal para la determinación de los efectos, lo que hace necesario analizar las características particulares de cada asunto para identificar los principios y reglas que deban tener impacto en ellos.

En particular, considero que únicamente cuando se advierta que el vicio de inconstitucionalidad amerita la reposición del procedimiento o consecuencias concretas en beneficio de alguna persona, la invalidez debe surtir efectos retroactivos; cuando ello no implique un beneficio, debe estarse a la prohibición de dar retroactividad a las sentencias.

En el presente caso, se declararon inválidas diversas normas de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, entre las que se encuentra el artículo 2, fracción VI. Este precepto señala lo siguiente:

"Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

"VI. Procedimiento penal: las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales."

Como puede observarse, este numeral contiene la definición de procedimiento penal para los propósitos de ese ordenamiento. Dado el contenido de la norma, una declaración retroactiva de invalidez no produciría ningún beneficio a los destinatarios de la ley, porque el artículo solamente establece el significado que la misma le da al procedimiento penal y no tiene un ámbito concreto de aplicación.

Por otro lado, también se declararon inválidos los artículos 24 y 25 de la misma ley. Estos preceptos indican lo siguiente:

"Artículo 24. Las decisiones de la Unidad Administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la Persona Protegida quien las podrá impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citadas, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno.

"Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrán impugnarla ante la autoridad jurisdiccional."

"Artículo 25. La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."

Como puede observarse, estas normas regulan un medio de impugnación con que cuentan la persona protegida, la víctima, el acusado o su defensor y cualquier otra persona a la que le causen perjuicio las medidas de protección decretadas en un procedimiento penal, y que procede cuando se nieguen, modifiquen o revoquen dichas medidas.

Las medidas de protección constituyen mecanismos necesarios para proteger los intereses de las personas que intervienen de manera directa o indirecta en el procedimiento penal, o de las personas que tienen vínculos de parentesco con la persona que interviene en el proceso penal, de manera que no se trata de normas que rijan propiamente el proceso penal acusatorio en el Estado de Zacatecas, sino solamente uno de sus aspectos, a saber: la protección de las personas que participan en el

proceso penal. Es decir, estas normas no regulan los principios, audiencias, pruebas o fases del proceso.

Es por esto que consideré que no era necesario dar efectos retroactivos a la invalidez, y en consecuencia, ordenar reponer los procedimientos penales. Contrariamente, razoné que el impacto en el proceso penal de la aplicación de los artículos 24 y 25 de la ley, resulta incierto porque va en función de quién promueve la impugnación; en función de las medidas y del acto en sí, que puede ser el mero hecho de decretar la medida o de negarla, modificarla o revocarla.

Además, la no aplicación de ese medio de impugnación –dada la declaratoria de invalidez–, no beneficiará a las personas que lo utilizaron, sino que todo lo contrario, podrá perjudicarles. Piénsese por ejemplo en una persona protegida que a la que se le negó, modificó o revocó su medida de protección. Ante ello, esa persona pudo haber utilizado el medio de impugnación contenido en los artículos ya declarados inválidos. Supongamos que la persona protegida ganó la impugnación y con ello, tuvo por restituida su medida de protección. En un caso así, de imprimirse efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez, el beneficio ya ganado podría desaparecer, al derivar de una norma declarada inválida.

Como en este caso, continuaré fijando mi criterio dependiendo de las particularidades del asunto, porque insisto, la ley reglamentaria de la materia no establece una regla general, sino que da la posibilidad de dar, excepcionalmente, efectos retroactivos a nuestros fallos, pero siempre atendiendo a las particularidades del caso, que son las que determinan los principios y normas aplicables.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2016.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, promovida por la Procuraduría General de la República.

En la sesión pública del once de abril de dos mil dieciséis el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la citada acción de inconstitucionalidad, en la que analizó la regularidad constitucional de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas.

Por unanimidad de diez votos,¹ se declaró la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas.

En el estudio del asunto, el Pleno abordó la problemática en torno a si lo previsto en los citados numerales transgrede lo dispuesto por los artículos 14, 16, 73, fracción XXI, inciso c) y 133 de la Constitución Federal, toda vez que el Congreso del Estado de Zacatecas no está facultado para legislar en la materia relativa al procedimiento

¹ Estuvo ausente el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

penal acusatorio; aspecto en el que convengo, toda vez que como se expresa en el proyecto, las normas impugnadas son inconstitucionales por regular el procedimiento penal acusatorio, no obstante que el legislador local carece de facultades para ello.

Asimismo, al examinarse lo relativo a los efectos extensivos de la declaratoria de invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la referida Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas a otros artículos, convengo en que no debe hacerse extensiva, toda vez que la prohibición constitucional para legislar en la materia relativa al procedimiento penal acusatorio no es absoluta, ya que el artículo 367 del Código Nacional de Procedimientos Penales dispone: "...*sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.*" y, en el caso, lo que regula la indicada ley son medidas de protección no sólo a víctimas y ofendidos, sino también a testigos, familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, cuestiones estas susceptibles de la competencia del orden local, por lo que convengo en no hacer extensiva la declaratoria de invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 a otros artículos de la mencionada ley.

Sin embargo, no comparto el aspecto relativo a que la declaratoria de invalidez de las disposiciones legales en cita debe decretarse con efectos retroactivos.

Como desarrollaré a continuación, no suscribo el supuesto antes mencionado. En mi concepto, si bien el artículo 105, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² al referirse a las acciones de inconstitucionalidad, señala que la declaración de invalidez derivadas de esos procedimientos no tendrá efectos retroactivos, salvo en la materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de dicha materia.

Considero que los efectos retroactivos en materia penal no debe ser una regla general, sino únicamente cuando impliquen un beneficio, esto es, solamente cuando sea en bien de la persona que es sujeto a esa ley, por ejemplo en el caso de la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable al sentenciado. No obstante, en el asunto que nos ocupa, a pesar de tratarse de reglas procedimentales de carácter penal, no debe soslayarse que lo regulado son cuestiones relacionadas con la protección de personas en riesgo a través de las medidas de protección por medio de las que pueden establecerse mejores mecanismos para la tutela de los derechos y la integridad de la víctima, así como propiciar que la misma participe en forma más activa dentro del proceso penal,³ cuestión que se constata del objeto que persigue la multicitada Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, consistente en establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta en el procedimiento penal.

² Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"III. ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

³ Cfr. Villanueva Castilleja, Ruth, "Medidas de protección y providencias precautorias", Código Nacional de Procedimientos Penales Estudios, UNAM, 2015, México, D.F., p. 19.

Así, en el asunto que nos ocupa las normas declaradas inválidas, a saber, los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la norma local controvertida se refieren a la definición del procedimiento penal, a la impugnación de las decisiones que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, y a la legitimación de quienes podrán promover la impugnación antes mencionada, respectivamente.

En ese orden de ideas, si en el presente caso las normas tildadas de inconstitucionales están circunscritas a la materia penal y versan en relación a los supuestos antes mencionados, sobre medidas de protección respecto de los sujetos que intervengan de manera directa o indirecta en el procedimiento penal, considero que lo adecuado en la acción de inconstitucionalidad de mérito, únicamente, es fijar los efectos de la invalidez desde el momento en que se declara y no con efectos retroactivos, pues aun siendo una norma de carácter penal, no puede haber una aplicación retroactiva, derivado de que hay un beneficio en favor del gobernado de acceso a la justicia; de ahí que, en el caso, resulta necesario, incluso, perjudicial expresar lo referente a los efectos retroactivos como lo dispone el artículo 105 constitucional, en su fracción III, máxime que la Constitución establece cuáles van a ser los efectos de la invalidez. Lo antes planteado, esencialmente se compone de dos aspectos torales:

- En materia penal, no siempre tienen que retrotraerse los efectos (*ex tunc*),⁴ sino solamente cuando por medio de ellos se otorgue un beneficio.
- El asunto corresponde a la materia penal y las normas impugnadas versan sobre personas en riesgo, por lo que los efectos de la invalidez deben considerarse a partir del momento en que aquélla es decretada (*ex nunc*).⁵

En esa línea de pensamiento, si bien coincido con el proyecto en el sentido de declarar la invalidez de los artículos de la ley local impugnada y no hacer extensiva dicha declaratoria de invalidez a otros preceptos legales; lo cierto es que, no comparto que a la citada declaratoria de invalidez se le puedan otorgar efectos retroactivos, toda vez que como ya fue establecido los efectos retroactivos en materia penal, no constituyen una regla general, sino que únicamente tienen aplicación cuando impliquen un beneficio; por tanto, aun siendo normas procedimentales de carácter penal, no puede haber una aplicación retroactiva, derivado de que hay un beneficio de acceso a la justicia y, en consecuencia, en el caso, a mi juicio no resulta acertado determinar lo relativo a los efectos retroactivos como lo dispone el artículo 105 constitucional, en su fracción III.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2016.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ "... la expresión *ex tunc* implica la eficacia retroactiva de la sentencia de anulación..." [Cfr. Iniasta Delgado, Juan José y Fernández Salmerón, Manuel; "Naturaleza y Efectos de las Sentencias de Anulación Recaídas en Procesos contra Normas: La Invalidez en el Sistema Normativo y su Actuación Jurisdiccional.", en REDC No. 59-2000, p. 171]

⁵ "... la locución *ex nunc* implica la carencia de esa eficacia [retroactiva], con lo que los efectos anteriores a la decisión no resultarán afectados, quedando consolidados, y teniendo ahora el pronunciamiento una eficacia meramente prospectiva." [ídem]

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

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

1. En sesión de dos de octubre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos Verde Ecologista, del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Acción Nacional.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reformadas o modificadas a través del Decreto Número 180, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el ocho de julio de dos mil catorce. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que las acciones eran parcialmente procedentes y parcialmente fundadas, sobreseyó en la acción, por algunos artículos, desestimó las acciones por algunos otros y determinó la validez o invalidez de ciertas porciones normativas, fracciones o artículos en su totalidad.
3. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de constitucionalidad de varias normas impugnadas. Así, en los subsecuentes apartados, únicamente expondré las razones que me llevaron a apartarme parcial o totalmente de las consideraciones o sentido de la sentencia respecto de tales artículos, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. Posicionamiento en torno a los considerandos décimo séptimo y vigésimo quinto

4. En los referidos considerandos de la sentencia, se declara la validez de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 y 261 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, porque los Estados tienen libertad configurativa para regular el escrutinio y cómputo local por medio de mesas auxiliares de casillas, ya que la organización, el escrutinio y cómputo de las elecciones les corresponde a los organismos públicos electorales locales, en términos del artículo 41, fracción C, numerales 5o., 7o. y 9o., de la Constitución Federal. Y, por otra parte, se declara, a su vez, la validez del artículo 347 de la misma ley, toda vez que únicamente prevé las conductas que habrán de ser sancionadas sin establecer multas fijas.
5. Si bien comparto estas conclusiones, me separo en cuanto al reconocimiento de validez de los contenidos normativos de tales preceptos que regulan a las coaliciones.

Desde mi punto de vista, siendo criterio reiterado de esta Suprema Corte que las entidades federativas no tienen competencias para regular la figura de las coaliciones, en términos del segundo artículo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, estimo, entonces, que debieron haberse declarado como inválidas las porciones normativas que dicen "*y coaliciones contendientes*" y "*y coaliciones*" del artículo 109; "*o coalición*" del inciso b) de la fracción III, y "*o coalición*" de la fracción V del artículo 260, así como la porción normativa del primer párrafo del artículo 347, que dice "coalición", todas de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

II. Pronunciamiento en torno al considerando vigésimo octavo

6. En tal considerando, el fallo declara la validez del artículo 191, fracción III, segundo párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que establece una restricción temporal de un año para los dirigentes partidistas, a efecto de poder ser registrados como candidatos independientes.
7. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, esta limitación para poder ser candidato independiente goza de una finalidad constitucionalmente legítima (abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia a un partido político), la cual es objetiva, razonable y proporcional. No comparto esta postura. Desde mi punto de vista, condicionar a los ciudadanos a que renuncien a su pertenencia a un partido político para poder participar como un candidato independiente, lejos de fortalecer esa figura y propiciar una mayor participación ciudadana de una manera activa sin el apoyo de un partido político, en realidad provoca una vulneración a los derechos de ser votado y de asociación.
8. El que se diga que con estas medidas se evita que las personas accedan a las candidaturas independientes sin aprovecharse de la estructura partidista o de su posición en tal estructura, se trata, a mi parecer, de un argumento falaz. Primero, porque en realidad lo que busca la figura de candidaturas independientes es que no se sujete el acceso de una persona a la boleta para ser votado a través de un partido político, mas no que la persona o servidor público en cuestión no tenga una afición o ideario político que se haya visto representado por una determinada asociación política; aun cuando se trate de un dirigente partidista.
9. La propia figura de candidatos independientes tiene como premisa que la persona que pretenda acceder a dicha candidatura tenga cierto respaldo ciudadano, el cual, muchas veces, viene dado por una exposición social o política. En ese tenor, varias de las personas que pueden cumplir con tal requisito son ciudadanos que de una u otra manera se han visto involucrados en la política o en la vida social de la comunidad, que muchas veces es a partir de los propios partidos políticos.
10. Por lo anterior, estimo que la propia normatividad local prevé reglas específicas que evitan que una persona que aspire a ser candidato independiente se sirva de la estructura partidista para lograr su objetivo, argumento base de la mayoría de los Ministros y Ministras para haber apoyado la constitucionalidad de la norma impugnada. En última instancia, si se comprueba que el aspirante utilizó o se valió de recursos públicos de los partidos para obtener la candidatura independiente, no se le otorgará o se le cancelará su registro.

11. En ese tenor, estimo que las normas electorales no pueden castigar la pertenencia a un partido político y pretender que los únicos que pueden acceder a las candidaturas independientes son las personas que en un margen de tiempo (ya sea un año para los dirigentes o un mes para los servidores públicos elegidos democráticamente a través de un partido) han dejado de participar activamente en una asociación política. Por el contrario, lo que se pretende con la instauración de esta figura es evitar el monopolio de los partidos para el acceso a los cargos públicos y no un voto vedado a sus militantes o militantes directivos.
12. Los ex dirigentes de partidos y los servidores públicos que desempeñen un cargo de elección popular, auspiciado por un partido político, no son otra categoría de ciudadanos a los que se les puede vedar su derecho a ser votado por el simple ejercicio previo de su derecho a la asociación política. Estas personas podrán optar por una candidatura ciudadana, precisamente porque no lo quieren hacer o no lo pudieron hacer a partir de un partido político. Así, a mi juicio, serán los ciudadanos a partir de la manifestación de respaldo quienes decidan si esas personas son las más viables o no para ocupar el lugar como candidato independiente.
13. Por otro lado, también considero que el requisito de renuncia al partido es evidentemente desproporcional al supuesto fin pretendido por la norma, ya que existe la posibilidad de que únicamente se pida que no se haya llevado a cabo una conducta activa dentro del mismo. La renuncia implica que una persona debe dejar de ejercer su derecho humano a la asociación política para poder actualizar su derecho a ser votado de manera independiente, lo cual es incongruente con el artículo 1o. de la Constitución Federal, que explícitamente señala que los derechos humanos se encuentran interrelacionados y son progresivos, es decir, debe garantizarse su respeto y cumplimiento de una manera armónica y no excluyente.
14. Lo anterior, es una reiteración del criterio que he tomado en otros precedentes; en particular, por ser uno de los primeros, la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.

III. Pronunciamiento en torno al considerando trigésimo (temas sexto y décimo)

15. Por un lado, en relación con el tema sexto de este considerando trigésimo, el Tribunal Pleno declaró la constitucionalidad del artículo 205, fracción II, de la legislación electoral del Estado de Nuevo León, que establece que las manifestaciones de respaldo ciudadano a favor de candidatos independientes serán nulas cuando se haya presentado por la misma persona más de una manifestación a favor respecto a un mismo cargo de elección popular, debiendo prevalecer únicamente la primera que haya sido registrada.
16. Tampoco comparto esta posición. A mi juicio, la norma impugnada no supera un análisis estricto de constitucionalidad, toda vez que, a pesar de que acredita un fin constitucionalmente legítimo, como puede ser que el aspirante a candidato independiente goce de una verdadera representación en el electorado, la medida legislativa no es idónea ni proporcional.
17. La norma reclamada regula la manifestación de apoyo ciudadano como si fuera la emisión de un voto, matizando su efecto si se asigna a dos o más aspirantes a candi-

dato independiente y presuponiendo que la intención del ciudadano fue apoyar al primer candidato independiente, al cual, le dio su respaldo, pasando por alto que en realidad se trata del ejercicio de un derecho humano interrelacionado, como es el de libertad de expresión y la participación democrática indirecta.

18. A través de este tipo de manifestación de apoyo a un aspirante a candidato independiente, la persona en cuestión, en realidad, está haciendo público una idea, ideología, postura política, social, económica o de cualquier otra índole que se encuentra respaldada por un determinado aspirante, con el objetivo de que esos idearios lleguen a materializarse en una candidatura y que puedan ser conocidos por otras personas a través del proceso de elección popular para la consecución del cargo público.
19. Así, si se le concede a una persona la oportunidad para manifestar sus ideas, ideologías o posturas y, por ende, su respaldo a cierto aspirante a candidato independiente que las represente, la propia normatividad no puede anular parcialmente los efectos de esa expresión, bajo el simple argumento de que la persona la ejerció en dos ocasiones y presuponer la voluntad del ciudadano. Se insiste, no se está ante la presencia de un voto, se trata del ejercicio de una manifestación ideológica o política que tiene como interés que ese ideario representado por otra persona consienta a la oportunidad de acceder a un cargo público, el cual puede ser múltiple. Un ciudadano puede compartir varias posturas de distintos aspirantes que quisiera ver materializadas en candidaturas, para llegado el momento oportuno decidirse por una de ellas de manera definitiva.
20. Dicho de otra manera, la restricción a este tipo de manifestación de respaldo debe obedecer a una de carácter imperioso, que cumpla con las características de máxima idoneidad y proporcionalidad, al estar relacionada consecucionalmente con la libertad de expresión. En ese sentido, la norma reclamada, aunque tiene un fin legítimo, impone medidas que no son las más idóneas para la consecución del mismo. Anular el efecto de la segunda o ulteriores manifestaciones de respaldo ideológico o político a un aspirante independiente, provoca que el propio fin de la norma quede sin sentido.
21. Cabe destacar que podría argumentarse que no existe una afectación a la libertad de expresión, porque se permite a la persona manifestar su apoyo; lo que se invalida es el efecto de una segunda manifestación. No obstante, a mi consideración, de qué sirve la posibilidad de que el Estado consienta a una persona respaldar a otra a través de su manifestación ideológica o política, si al final de cuentas no le dará ninguna utilidad a esa conducta y presupone entonces cuál es la intención final del ciudadano. El respeto y protección de los derechos humanos no se circunscriben a la no interferencia en su ejercicio, sino a la toma de las medidas necesarias para que las conductas efectuadas al amparo de esos derechos tengan una protección jurídica. Consecuentemente, estimo que la medida más idónea para la protección del respectivo derecho consistía, por ejemplo, en requerir a la persona en cuestión cuál de los dos o más respaldos ciudadanos a candidatos independientes es el que pretende otorgar.
22. Por último, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la no conformidad de las leyes electorales al Texto Constitucional, sólo podrá referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

23. Al respecto, los partidos políticos promoventes no hicieron alusión a los fundamentos constitucionales de la libertad de expresión para el análisis de este precepto reclamado; sin embargo, debe destacarse que en la demanda sí se citó como norma violada el artículo 1o. constitucional, dando pie a realizar, en suplencia de la queja, el análisis de constitucionalidad a la luz del nuevo parámetro de regularidad constitucional que incluye a los tratados internacionales, en lo referente a las normas que regulan los derechos humanos.
24. Esta postura es una reiteración del criterio que tomé al pronunciarme sobre normas de contenido similar en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, y 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.
25. Ahora bien, por otro lado, en el tema décimo del mismo considerando trigésimo, el Tribunal Pleno consideró válido el artículo 216, tercer párrafo, de la legislación cuestionada, que prevé que los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral. Para justificar esta postura, se citó lo resuelto en la referida acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, en la que se dijo que dado que en las candidaturas independientes se involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de la respectiva postulación.
26. Si bien voté a favor de la declaración de constitucionalidad en el referido precedente, lo hice a partir de la lógica de que el sistema jurídico electoral del Estado de Michoacán consideraba que se actualizaba la prohibición de sustitución, una vez que el suplente del respectivo candidato independiente tampoco pudo detentar el cargo del respectivo titular, pues ambas personas fueron las que consiguieron el respectivo respaldo ciudadano para ser registrados como candidatos independientes.
27. Sin embargo, en el presente caso, estimo que la normatividad no permite dicha aclaración normativa y prevé una prohibición absoluta de sustitución, incluyendo la del titular de la fórmula independiente por el suplente. En ese tenor, estimo que existiría una transgresión a los derechos político-electorales del suplente, el cual, se insiste, también obtuvo la manifestación de respaldo ciudadano.

IV. Pronunciamiento en torno al considerando décimo tercero

28. En el referido considerando, por mayoría de nueve votos, se decidió declarar la inconstitucionalidad de las porciones normativas de los artículos 40, fracción XII y 162, que dicen, respectivamente, "*que denigre a las instituciones y a los partidos*" y "*que denigren a las instituciones, a los propios partidos o*". Lo anterior, por dos razones fundamentales: primero, porque sobrepasa la prescripción establecida en el artículo 41 de la Constitución Federal, pues señala que está prohibido denigrar a las instituciones y partidos, cuando tal hipótesis (denigrar) ya fue suprimida como conducta sancionable de ese artículo 41 constitucional, por virtud de una reforma de 10 de febrero de 2014 y, segundo, porque esa prohibición también abarca a otros sujetos como las instituciones y partidos políticos.
29. Estoy de acuerdo con la conclusión alcanzada en la sentencia. Desde mi punto de vista, dada la eliminación de la prohibición explícita de denigrar a las instituciones y partidos políticos de la Constitución Federal, es claro que cualquier referencia que

se haga en la propaganda política o electoral a partidos políticos o candidatos que puedan considerarse como abusiva, ultrajante, ofensiva o desdéniable debe ser calificada como uso de la libertad de expresión. Lo que deberá ser analizado caso por caso es si dicho ejercicio de la libertad cae dentro de su ámbito de protección, al dañar a la moral o a derechos de terceros, de acuerdo con el artículo 6o. de la propia Constitución Federal.

30. Por ende, ante la falta de un fundamento constitucional explícito, un supuesto normativo legal que prohíba, de manera general, denigrar a partidos o candidatos debe someterse al parámetro de la libertad de expresión y, consecuentemente, una norma que establezca automáticamente que cierta conducta debe ser excluida del discurso político no puede sustentarse dentro del ordenamiento jurídico mexicano.
31. No obstante, el presente voto es para aclarar que considero que no sigue la misma suerte que lo anterior el contenido normativo de tales preceptos referido a la calumnia a las personas. A diferencia de la hipótesis de denigración, el artículo 41 de la Constitución Federal es claro en señalar que los partidos y candidatos deberán abstenerse en la propaganda política o electoral de expresiones que "calumnien a las personas". Si bien este contenido normativo también incide en la libertad de expresión, la razón para no haber declarado también la invalidez de ese contenido normativo en los artículos cuestionados, a mi juicio, radica en que lo único que intentó hacer el propio texto constitucional y, por consiguiente, tales artículos 40 y 162, era explicitar un supuesto en que se afectan los derechos de terceros (la calumnia) y, por ende, aclarar que dicho discurso político no encuentra cabida en el derecho humano.
32. No se trata de una restricción expresa al ejercicio de un derecho. Más bien, la prohibición de calumnia es una delimitación del propio ámbito de protección del derecho humano a la libertad de expresión, de la misma forma como lo es el contenido del artículo 6o. constitucional,¹ que habla de la moral o del orden público.
33. Dicho de otra manera, las expresiones de calumnia no están protegidas dentro de la libertad de expresión en el ámbito de la propaganda política y electoral, precisamente porque son un ejemplo de afectación grave de derechos de terceros. Aclarando que, como en cualquier otro caso, la calumnia no es una categorización autoevidente del discurso; por lo que la verificación de si una expresión puede categorizarse o no como calumniosa opera caso por caso y ante un análisis estricto por parte de las autoridades competentes, justamente porque, al definirla de esa manera, se le dará una de las consecuencias últimas del ordenamiento: su exclusión en el ámbito de protección de la libertad de expresión.
34. En ese tenor, dado que el precepto reclamado sólo replica lo plasmado en la Constitución Federal en torno a la calumnia, sin incorporar otros contenidos normativos, y ese supuesto se trata de una delimitación propia de los alcances de la libertad de

¹ **"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. ..."

expresión, debe declararse su validez. Esta posición es una reiteración de lo votado en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

35. Por último, cabe destacar que, al razonar mi voto en la sesión correspondiente, efectué la aclaración de que apoyaba la declaratoria de invalidez de las referidas porciones normativas, aunado a la invalidez adicional de la porción normativa del artículo 162, que regula la figura de coaliciones. En otras palabras, tal como lo expresé en párrafos precedentes en relación con los considerandos décimo séptimo y vigésimo quinto, debía, a su vez, estimarse como inválida la porción de ese artículo 162 que dice "coaliciones", dado que la entidad federativa carece de facultades para regular dicha figura de asociación política.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, página 57.

II. MATRIMONIO. LA NORMA QUE PREVÉ ESTA INSTITUCIÓN EXCLUSIVAMENTE PARA EL HOMBRE Y LA MUJER, VULNERA LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS PERSONAS, EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 260 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "EL HOMBRE Y LA MUJER").

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 258, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "UN HOMBRE Y UNA MUJER" Y 267 BIS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ: "EL HOMBRE Y LA MUJER", AMBOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

Voto concurrente que elabora el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la acción de inconstitucionalidad 28/2015.

El veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 28/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la cual impugnaba el artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco, en la porción normativa correspondiente a "el hombre y la mujer", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de abril de dos mil quince.

Si bien comparto el sentido de la sentencia, al determinar que debe declararse la invalidez de la referida porción normativa del artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco y, por consecuencia, extender dicha declaratoria a los artículos 258 y 267 Bis

del mismo ordenamiento, en las porciones normativas correspondientes, no comparto la totalidad de las consideraciones expuestas en el engrose, razón por la cual, formulo el presente voto concurrente.

En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideraba que la referida porción normativa resultaba inconstitucional, al contravenir lo dispuesto por los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al resultar violatoria del derecho a la autodeterminación de las personas, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y al principio de igualdad, por considerar que daba un trato diferenciado a las parejas homosexuales, respecto de las heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a las personas del mismo sexo.

En el caso, la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno consideró que la norma impugnada vulneraba el derecho fundamental a la dignidad humana, del cual, se dijo, deriva el libre desarrollo de la personalidad, consistente en el derecho de todo individuo a elegir, en forma autónoma, la manera de vivir su vida, lo que, entre otras cosas, comprende la libertad de decidir contraer matrimonio o no.

Asimismo, se hizo referencia a lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 2/2010, en cuanto al análisis del artículo 4o. constitucional, a través del cual, se indicó que en dicho precepto se contienen derechos tales como la igualdad ante la ley del hombre y la mujer, la protección de la familia y el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos en forma libre, responsable e informada.

Así pues, el Tribunal Pleno concluyó que, aun cuando históricamente el matrimonio ha sido considerado como la unión entre un hombre y una mujer, dentro del cual se presenta la procreación, esta definición no puede considerarse como completa e inmodificable, en atención a los diversos fenómenos sociales a través del tiempo; de manera que la decisión de una persona de unirse a otra y proyectar una vida en común, así como la relativa a procrear hijos o no, deriva de la autodeterminación de cada individuo y del libre desarrollo de la personalidad de éstos.

Si bien, como dije, comparto el sentido de la sentencia, me aparto de las consideraciones del proyecto que establecen que la limitación al matrimonio de las parejas del mismo sexo viola los principios de dignidad y libre desarrollo de la personalidad; lo anterior, debido a que no comparto la construcción jurisprudencial establecida respecto de los mismos.

Desde mi perspectiva, la prohibición para el matrimonio entre personas del mismo sexo obedece a la problemática que se centra exclusivamente en una condición de trato desigual injustificado a las personas homosexuales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o., último párrafo, establece la prohibición de toda discriminación que menoscabe los derechos y las libertades de las personas, "*motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil*" y, a partir de la reforma de diez de junio de dos mil once, como valor tutelado de manera expresa e indubitable, las preferencias sexuales.

Al respecto, esta Suprema Corte ha distinguido en jurisprudencia que en los problemas de igualdad y discriminación, resulta necesario determinar si se está frente a una distinción respecto de personas que se funda en alguna de las categorías sospechosas contempladas en el artículo 1o. de la Constitución General, tales como el origen étnico, orientación sexual o religión, para poder aplicar un escrutinio estricto.¹

Si bien, comparto lo expuesto por el Tribunal Pleno, considero que no existe un test genérico de proporcionalidad que pueda ser aplicado indistintamente a cualquier problema de constitucionalidad.

Desde mi perspectiva, un estándar de revisión no debe tener ningún aspecto ideológico o político en sí mismo, ya que se entiende que la carga argumentativa del Juez constitucional reside en definir la racionalidad para su uso y el resultado esperado en función a lo establecido en la propia Constitución y al Estado de derecho.

Así, estimo necesario considerar la naturaleza del derecho afectado, a efecto de determinar su regulación a nivel constitucional, incluyendo la existencia de restricciones o condicionantes expresadas en el Texto Constitucional.

En el caso concreto, considero que estamos frente a una figura del estado civil –matrimonio– que excluye a las personas por su orientación sexual, diferenciación que se

¹ "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.— Los criterios de análisis constitucional ante alegaciones que denuncian limitaciones excesivas a los derechos fundamentales tienen mucho de común a los que se usan para evaluar eventuales infracciones al principio de igualdad, lo cual se explica porque legislar implica necesariamente clasificar y distinguir casos y porque en cualquier medida legal clasificatoria opera una afectación de expectativas o derechos, siendo entonces natural que los dos tipos de examen de constitucionalidad se sobrepongan parcialmente. Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ve llamada a actuar como garante del principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello la obliga a examinar rasgos adicionales a los que considera cuando contempla la cuestión desde la perspectiva de los derechos sustantivos involucrados. Así, aunque el Alto Tribunal haya concluido que una determinada regulación limitadora de derechos no es excesiva sino legítima, necesaria y proporcional, justificada por la necesidad de armonizar las exigencias normativas derivadas del derecho en cuestión con otras también relevantes en el caso, todavía puede ser necesario analizar, bajo el principio de igualdad, si las cargas que esa limitación de derechos representa están repartidas utilizando criterios clasificatorios legítimos. Esto es, aunque una norma legal sea adecuada en el sentido de representar una medida globalmente apta para tratar de alcanzar un determinado fin, puede tener defectos de sobre inclusión o de infra inclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Incluso, en algunas ocasiones, por el tipo de criterio usado por la norma legal examinada (origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas) o por la extensión e intensidad de la incidencia en el goce de un derecho fundamental, será necesario examinar con especial cuidado si los medios (distinciones) usados por el legislador son adecuados a la luz del fin perseguido." (Tesis P./J. 28/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 1613010, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5)

basa en una categoría calificada por este Tribunal Pleno como sospechosa a nivel constitucional y que debe ser analizada de conformidad con un estándar de escrutinio estricto. Por consecuencia, toda diferenciación que parta de una categoría sospechosa debe fundarse en un fin estatal que sea imperativo y no solamente aceptable, debe ser idónea para este fin y, además, debe ser proporcional.

El presente asunto nos obliga a definir el alcance del derecho a la igualdad y no discriminación que se traduce en la obligación que tiene el Estado de tratar de la misma forma a todos sus gobernados y permitirles el acceso a los mismos beneficios cuando no existan condiciones objetivas que permitan hacer alguna distinción.

Considero que, en el caso, la limitación del acceso al matrimonio a parejas heterosexuales no cumple con un fin estatal imperativo, toda vez que no existe razón alguna que justifique la exclusión de las relaciones homosexuales de la posibilidad de acceder al matrimonio, como aplicación directa del precepto constitucional.

De este modo, considero que el derecho a constituir una familia mediante el matrimonio no pasa forzosamente por la procreación o creación de relaciones paterno-filiales, tal y como lo sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010.

El matrimonio es una figura asociativa que permite la formación de núcleos de familia que solamente se encuentra sujeta a la voluntad de dos individuos de generar, mediante el reconocimiento del Estado, una relación estable que conlleva diversos derechos y obligaciones.

La orientación sexual de una persona no pre-configura a una condición, que en sí misma pueda limitar el acceso a la posibilidad de generar una familia mediante el matrimonio, al ser una cuestión ajena a la posibilidad de dos personas de hacer una vida en común.

Por definición constitucional expresa, la orientación sexual de las personas no es, ni puede ser, una razón que por sí sola permite excluir a los individuos para acceder a un reconocimiento y protección estatal de las relaciones estables de pareja.

Limitar el acceso a la institución del matrimonio solamente a parejas heterosexuales, genera una exclusión de las parejas homosexuales en función, específicamente, de su orientación sexual, lo que constituye una discriminación basada en la desavenencia respecto de un grupo definido, que no tiene cabida en nuestro orden constitucional por disposición expresa del artículo 1o. constitucional, a partir de la reforma de diez de junio del dos mil once.

Es por lo anterior que estimo que el precepto reclamado es inconstitucional y debe declararse su invalidez, así como la invalidez por extensión de los demás artículos que limitan el matrimonio a una relación heterosexual.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 28/2015, 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 I, mayo de 2016, página 97.

II. REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS ANTE LOS AYUNTAMIENTOS (ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO).

XI. CANDIDATOS INDEPENDIENTES. CANCELACIÓN DEL REGISTRO EN LA FÓRMULA DE DIPUTADOS (ARTÍCULO 129 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO).

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014, correspondiente a la sesión del Tribunal Pleno de dos de octubre de dos mil catorce.

En el presente voto desarrollo las razones por las cuales comparto la conclusión alcanzada el día de hoy por este Tribunal Pleno, respecto de la validez del artículo 23 del Código Electoral del Estado de México, el cual establece, en la parte conducente, que "[l]os pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas."

Contra lo alegado por la accionante, este Pleno determinó que la porción normativa impugnada no presenta un déficit regulatorio en detrimento de la seguridad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas. Si bien coincido con varias de las premisas desarrolladas en la ejecutoria, no comparto la conclusión que los procesos de elección de representantes indígenas sean irrelevantes para la materia electoral, pues ello corresponde al ámbito del derecho "orgánico municipal" regido por normas constitucionales diversas.

No puedo compartir esta distinción formal, porque tiene el propósito de restringir los principios constitucionales electorales a un ámbito material restringido, que de sostenerse impediría a este Tribunal Constitucional confrontar normas municipales de carácter orgánico a dicho conjunto de principios.

En mi opinión, lejos de sostener una distinción formal tajante entre la materia electoral y la municipal, este Tribunal debe analizar caso por caso la pertinencia de evaluar una norma secundaria a la luz de los principios constitucionales en función de su relevancia material para lo electoral. Por tanto, no comparto las razones de la mayoría en este aspecto.

Sin embargo, coincido con la conclusión de validez, pues sostengo que la norma no incurre en ningún déficit regulatorio. Como se establece en la ejecutoria, la norma responde las interrogantes regulatorias de la accionante y, en todo caso, lo que impugna es que la norma impugnada no recoja el modelo regulatorio exhaustivo preferible en su opinión, lo que no puede considerarse como un vicio de validez constitucional.

Por otra parte, en el presente voto desarrollo las razones por las cuales disiento de la determinación de la mayoría de reconocer la validez de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), numeral 2, del Código Electoral del Estado de México.

El primero de los dispositivos establece que "[l]os dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro." El segundo dispone que los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular, deberán acompañar la solicitud con manifestación de "[n]o ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en este Código."

No puedo compartir la declaratoria de validez de estas porciones normativas, ya que, en mi opinión, violan el derecho de las personas de acceder a una candidatura independiente.

El artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta, pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

La distinción entre requisitos de elegibilidad y los demás requisitos y bases de registro, se fundamenta en el texto literal del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, pues, por una parte establece que es un derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular, "teniendo las calidades que establezca la ley"; por el otro, la norma establece el derecho de solicitar el registro de candidatos independientes cuando se cumplan "con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación". Los primeros atienden a los atributos de los ciudadanos que deben reunir para lograr el registro como candidatos independientes; los segundos se refieren a requisitos referidos a cuestiones externas a los atributos personales de los aspirantes, por lo que no inciden en la titularidad del derecho humano.

Los requisitos de elegibilidad deben controlarse con escrutinio estricto, porque al configurarlos, el legislador se ubica en la posición de diseñar categorías de potenciales competidores en las contiendas electorales, en las que podrá ubicar a los ciudadanos de acuerdo al criterio de clasificación que escoja; dicho poder de configuración irradia sus efectos en las precondiciones de la competencia electoral y al excluir a una categoría de sujetos, el legislador puede beneficiar a un grupo político en detrimento de otros.

Con ello, el legislador podría lograr la exclusión de toda una categoría de ciudadanos, visto como potenciales competidores de los actuales y temporales representantes populares, bajo la regla de mayoría, impidiéndoles lograr su registro como candidatos independientes bajo su legal inelegibilidad.

Sobre estas bases, las candidaturas independientes, como están previstas en la Constitución, deben interpretarse, como un instrumento normativo para avanzar un gobierno democrático, en el cual el poder público no sólo se encuentra disponible para algunos segmentos mayoritarios representados por la estructura partidaria, sino también para permitir la deliberación democrática entre sectores de la población, que de otra forma no podrían hacer valer su voz en el proceso electoral, dando acceso a la contienda electoral a visiones representables por un candidato independiente que no tuvo cabida en un partido político, a través de quien cierto segmento de la sociedad puede hacer valer sus puntos de vista en el mercado de las ideas.

En suma, el derecho de los ciudadanos a candidaturas independientes, debe controlarse desde una perspectiva funcional, entendiéndose que no sólo se protege un espacio para el desarrollo de la autonomía de la persona, sino también las precondiciones de un sistema democrático funcional; esta perspectiva funcional de los derechos a la luz de un determinado modelo democrático, ha sido reiterado en diversos precedentes. Por ejemplo, se ha establecido que los derechos constitucionales a votar y ser votado, guardan una relación de interdependencia no sólo con otros derechos como el de libertad de expresión y de asociación, sino con las cláusulas estructurales, como la democrática, que obligan a esta Corte a adoptar una interpretación funcional de su contenido.¹

Con ello, se deben someter a escrutinio los requisitos exigidos a los aspirantes a dichas candidaturas con el fin de determinar si se erigen como "barreras de entrada" injus-

¹ Ver la jurisprudencia 83/2007 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en la página 984 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ."

Antes de introducirse en el texto constitucional las candidaturas independientes, este Pleno determinó que las normas constitucionales debían interpretarse de manera funcional a la luz del modelo democrático que consagra nuestro sistema constitucional. Así, se dijo que "bajo una interpretación funcional de las disposiciones aplicables, el Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, un sistema de partidos políticos plural y competitivo, habida cuenta que éstos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho."

Sólo por cuanto a su metodología interpretativa, véase la ahora superada tesis de jurisprudencia por el nuevo contenido constitucional, 59/2009 de este Pleno, Novena Época, visible en la página 1353 del Tomo XXX (julio de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS."

tificadas a un espacio de competencia electoral, que controlado regularmente por los partidos políticos podrían responder a sus incentivos de desplazar a sus competidores y generar fenómenos de blindaje.

Con este modelo, esta Corte debe controlar la justificación de las barreras de entrada, con un escrutinio más estricto a medida que el legislador no sólo regule requisitos y bases que ordenen el registro de los candidatos, sino regule las condiciones de elegibilidad, con lo cual puede desplazar a una categoría de competidores de la contienda.

Así, como los Jueces controlan la regulación de los mercados, cuidando que el Estado no imponga barreras de entrada que excluya a determinados sujetos de la competencia, en el mercado político debemos controlar que los aspirantes a las candidaturas independientes no sean excluidos de competir injustificadamente por la representación popular.

Ciertamente esta Corte no podría determinar el grado apropiado de calidad de la competencia política. Ello corresponde determinarlo a las leyes de cada Estado dentro de un ejercicio válido de experimentación democrática, por lo que se reitera que los Congresos Locales gozan de libertad configurativa; sin embargo, sí se puede establecer cuando se erigen barreras de entrada que resultan injustificadas. No se puede exigir un máximo de calidad, pero sí un mínimo. Ciertamente no se puede determinar en sede judicial cuántos candidatos independientes son suficientes en cada contienda electoral para garantizar una apropiada calidad del proceso político, pero, se insiste, esta Corte sí puede controlar la calidad de la competencia, si se excluyó a una categoría de sujetos de manera injustificada.

En suma, la revisión de la validez de los requisitos legales impuestos por los Congresos Locales no sólo debe pasar por verificar si imponen restricciones sobre el derecho de las personas a ser votados a través de una candidatura independiente, por lo que no resulta determinante que en otros precedentes un mismo requisito de elegibilidad haya sido declarado válido, sino también es necesario el sentido que adquiere esa norma en su contexto legislativo concreto y determinar contextualmente si se imponen barreras de entrada injustificables al proceso electoral para las voces minoritarias agrupadas alrededor de esa candidatura, lo que concomitantemente podría permitir analizar si el legislador ha discriminado en contra de los votantes cuyas preferencias residen fuera de los partidos políticos existentes.

Las leyes cuya validez se controla, son aprobadas por los representantes populares que, en su mayoría pertenecen a partidos políticos, por tanto, esta Corte debe cuidar que dichas leyes no sirvan de instrumento de protección de esos partidos políticos para no competir con los candidatos independientes en condiciones equitativas. La existencia de incentivos del legislador para desplazar a los competidores minoritarios de los partidos políticos debe alertar a esta Corte para controlar con sumo cuidado la validez de las leyes, cuando se alegue en los juicios un efecto de desplazamiento o exclusión.

Pues bien, aplicadas las anteriores consideraciones al presente caso, concluyo que las normas impugnadas resultan inconstitucionales por no superar el escrutinio estricto de regularidad constitucional.

Ello, pues analizada la norma en su contexto legal específico, a la luz de la integridad de la regulación del legislador, se concluye que si bien atiende a una finalidad imperiosa constitucionalmente legítima, no obstante, no constituye la medida menos gravosa disponible, al existir en la misma legislación local otras menos restrictivas para abordar el mismo propósito. Si el legislador pretende evitar la indebida influencia de determinados funcionarios o miembros de partidos para hacerse de una candidatura independiente, ello se logra a través de imponer requisitos de transparencia en gastos y de las formas de obtención de los apoyos, mas no excluyendo de un proceso electoral completo a esas personas, inhabilitándolas para hacer valer sus puntos de vista en el mercado electoral. Por tratarse de requisitos sobre-excluyentes, considero que las normas deben declararse inválidas.

Finalmente, en el presente voto formulo las razones que me llevan a disentir de la mayoría de reconocer la validez del artículo 129 del Código Electoral del Estado de México, el cual establece que "[t]ratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula."

Con base en las mismas razones desarrolladas en el apartado anterior, considero que la medida impugnada no supera un estándar de razonabilidad, ya que el legislador local falla en ofrecer las razones justificantes de una medida que busca cancelar una opción política de manera total para participar en una contienda electoral.

El suplente puede ingresar a sustituir al propietario de una candidatura independiente, entendiendo que el registro de la fórmula se realiza considerando que ambos representan una misma opción de oferta política en el mercado electoral, por lo que la determinación legislativa de cancelar totalmente esa opción ante la mera falta del propietario debe activar las facultades de escrutinio del Tribunal Constitucional para efectos de evaluar la razonabilidad de la decisión legislativa. Como en la especie no se desprenden razones justificantes suficientes, estimo que la medida debe declararse inconstitucional, pues impide que la ciudadanía tenga a su alcance una opción política debidamente registrada sin importar las razones que lleven a un propietario a ausentarse. Si existen razones sólidas que llevan a un propietario a ausentarse, el suplente debe tener la posibilidad de tomar su lugar y permitir a la ciudadanía contar con la oferta política representada por la fórmula.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de julio de 2015 a las 9:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 364.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 90/2014.

1. En sesión de dos de octubre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al

rubro, promovida por los representantes del Partido del Trabajo en contra del artículo 42, décimo cuarto y décimo quinto párrafos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado el ocho de julio de dos mil catorce.

2. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que la acción era procedente y parcialmente fundada, reconociendo la validez de varias porciones normativas y declarando la inconstitucionalidad del contenido normativo del párrafo décimo cuarto del citado artículo 42 en la parte que dice "*que denigren a las instituciones públicas o privadas, a los partidos políticos*", así como de otra porción del párrafo décimo quinto.
3. El presente voto tiene como único objetivo explicar por qué me posicioné en torno a declarar inválida la porción normativa relacionada con el acto de *denigración* y no con el de *calumnia*, que también prevé tal disposición secundaria.
4. A mayor abundamiento, el referido párrafo del artículo 42 establece que: "En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos por cualquier medio, deberán de abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones públicas o privadas, a los partidos políticos o que calumnien a las personas."
5. El Pleno declaró inconstitucional el contenido normativo referido a la prohibición de denigración: primero, porque sobrepasa la prescripción establecida en el artículo 41 de la Constitución Federal, pues señala que está prohibido denigrar a las instituciones y partidos, cuando tal hipótesis (denigrar) ya fue suprimida como conducta sancionable de ese artículo 41 constitucional, en virtud de una reforma de 10 de febrero de 2014 y, segundo, porque esa prohibición también abarca a otros sujetos como las instituciones y partidos políticos.
6. Estoy de acuerdo con la conclusión alcanzada en la sentencia. Desde mi punto de vista, dada la eliminación de la prohibición explícita de denigrar a las instituciones y partidos políticos de la Constitución Federal, es claro que cualquier referencia que se haga en la propaganda política o electoral a partidos políticos o candidatos que puedan considerarse como abusiva, ultrajante, ofensiva o desdeñable debe ser calificada como uso de la libertad de expresión. Lo que deberá ser analizado caso por caso, es si dicho ejercicio de la libertad cae dentro de su ámbito de protección, al dañar a la moral o a derechos de terceros, de acuerdo con el artículo 6o. de la propia Constitución Federal.
7. Por ende, ante la falta de un fundamento constitucional explícito, un supuesto normativo legal que prohíba de manera general denigrar a partidos o candidatos debe someterse al parámetro de la libertad de expresión y, consecuentemente, una norma que establezca automáticamente que cierta conducta debe ser excluida del discurso político no puede sustentarse dentro del ordenamiento jurídico mexicano.
8. Sin embargo, considero que no sigue la misma suerte que lo anterior el contenido normativo referido a la calumnia a las personas. A diferencia de la hipótesis de denigración, el artículo 41 de la Constitución Federal es claro en señalar que los partidos y candidatos deberán abstenerse en la propaganda política o electoral de expresiones que "calumnien a las personas". Si bien este contenido normativo tam-

bién incide en la libertad de expresión, la razón para haber declarado su validez, a mi juicio, radica en que lo único que intentó hacer el propio Texto Constitucional y, por consiguiente, el artículo reclamado, es explicitar un supuesto en que se afectan los derechos de terceros y, por ende, dicho discurso político no encuentra cabida en el derecho humano.

9. No se trata de una restricción expresa al ejercicio de un derecho. Más bien, la prohibición de calumnia es una delimitación del propio ámbito de protección del derecho humano a la libertad de expresión, de la misma forma como lo es el contenido del artículo 6o. constitucional¹ que habla de la moral o del orden público.
10. Dicho de otra manera, las expresiones de calumnia no están protegidas dentro de la libertad de expresión en el ámbito de la propaganda política y electoral, precisamente porque son un ejemplo de afectación grave de derechos de terceros. Aclarando que, como en cualquier otro caso, la calumnia no es una categorización autoevidente del discurso; por lo que la verificación de si una expresión puede categorizarse o no como calumniosa opera caso por caso y ante un análisis estricto por parte de las autoridades competentes, justamente porque al definirla de esa manera se le dará una de las consecuencias últimas del ordenamiento: su exclusión en el ámbito de protección de la libertad de expresión.
11. En ese tenor, dado que el precepto reclamado sólo replica lo plasmado en la Constitución Federal en torno a la calumnia sin incorporar otros contenidos normativos y ese supuesto se trata de una delimitación propia de los alcances de la libertad de expresión, debe declararse su validez. Esta posición es una reiteración de lo votado en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 90/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 138.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2015.

En la sesión del 3 de diciembre de 2015 analizamos la constitucionalidad del artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala

¹ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. ..."

que faculta al Consejo General del Instituto Electoral local para resolver sobre la aplicación de las sanciones que habrán de imponerse al contralor general.¹ Por una mayoría de ocho votos declaramos su invalidez.

En la sentencia se sostiene que el artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala es inconstitucional pues el permitir que el Consejo General sea quien resuelva la aplicación de sanciones a aplicar al titular de la contraloría, equivale a subordinarlo al máximo órgano superior de dirección del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, lo que podría poner en riesgo la autonomía que constitucionalmente debe distinguir al órgano fiscalizador. Asimismo, se precisa que de acuerdo con el artículo 95 de la Constitución de Tlaxcala la Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones cuenta con autonomía técnica y de gestión y el titular es designado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, por lo que la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa debería ser facultad de la autoridad que lo designó, con el fin salvaguardar su autonomía técnica y de gestión.²

Como manifesté en la sesión del 3 de diciembre de 2015 comparto la declaratoria de invalidez del artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, pero no las consideraciones que la sustentan. En mi opinión, el vicio de inconstitucionalidad del citado artículo es que invade la competencia del Instituto Nacional Electoral para regular el Servicio Profesional Electoral Nacional conforme al artículo 41, base V, apartado D, de la Constitución,³ el cual in-

¹ **"Artículo 87.** El Consejo General, resolverá sobre la aplicación de las sanciones al contralor general, incluidas entre éstas la remoción por causas graves de responsabilidad administrativa, debiendo garantizar el derecho de audiencia al afectado en los términos que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala.

"El Consejo General del institutos (sic) determinará la sanción que corresponda, al contralor; dicha resolución se emitirá con el voto de las dos terceras partes de sus miembros."

² **"Artículo 95.**

"...

"El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones contará con una contraloría general, con autonomía técnica y de gestión; tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. El titular de la contraloría general del instituto será designado por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo más. Asimismo mantendrá la coordinación técnica necesaria con las entidades de fiscalización superior federal y estatal."

³ **Constitución General**

"Artículo 41.

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este servicio."

cluye a los servidores públicos de los órganos técnicos de los organismos públicos locales de las entidades federativas.

En efecto, los artículos 202, 203 y 204 la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén que 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 y que el estatuto deberá establecer las causales de destitución y los procedimientos para determinar las sanciones.⁴

Transitorio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014

"**Sexto.** Una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio segundo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total."

⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"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.

"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;

De esta manera, es competencia del Instituto Nacional Electoral determinar en el estatuto qué órgano puede imponer sanciones al titular de la Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

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.

"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;

"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."

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2013.

Si bien voté a favor del reconocimiento de validez del artículo 12, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo¹ del Estado de Aguascalientes, que los diputados accionantes plantearon que violentaban los artículos 1o., 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, me aparto de algunas de las consideraciones que, al efecto, sostuvo la mayoría plenaria, por lo siguiente:

Los accionantes argumentan, fundamentalmente, que por estar en la minoría, será muy difícil acceder a la presidencia de las diversas comisiones que se integran en el Congreso, pues mediante la reforma se modificó la regla de que cada diputado podría presidir únicamente una comisión, siendo que ahora, con la modificación, podría un diputado presidir hasta cinco (de 26 comisiones que dispone la ley orgánica).

- En su opinión, la reforma impugnada se traduce en *"un trato diferente a una persona bajo una situación jurídica determinada, en que sin mediar procedimiento que así lo legitime, se suspendan las garantías de los quejosos, en este caso se menoscaba el derecho de los suscritos de poder presidir una comisión legislativa previamente asignada, ya que se restringiría con la sola decisión del Pleno del Congreso de remover las presidencias de las comisiones a su libre albedrío sin tomar en cuenta los perfiles de estudios, trayectoria laboral, experiencia legislativa, aptitudes e intereses de los diputados en función de las materias competencia de las comisiones legislativas."*
- Y aseguran los promoventes que, *"de facto, se crea un estado de excepción donde el legislador crea disposiciones que sólo son aplicables en perjuicio de los diputados que no cuenten con la mayoría dentro de la Legislatura, violentando disposiciones establecidas con anterioridad en la propia Constitución."*

Lo anterior se actualizaría a su juicio, pues los diputados de la minoría tendrían pocas o nulas oportunidades de acceder a la presidencia de una comisión, pues sería la mayoría quien determinara la presidencia de todas las comisiones, lo que llevaría a que todas, o la mayoría de las comisiones, fueran presididas por el partido mayoritario.

El principio de igualdad, en su opinión, se lastima con la norma impugnada en cuanto a que limita o nulifica la oportunidad que tiene la minoría para presidir comisiones, esto es, que por su posición de minoría reciben un trato diferente, pues sus posibilidades para presidir una comisión por esta posición en la representación política son menores o nulas.

¹**Artículo 12.** Las comisiones legislativas se constituirán en la sesión ordinaria siguiente a aquella en que se instala la Legislatura, tendrán hasta cinco miembros y el cargo de sus integrantes será por el término de la misma."

"Cada diputado podrá participar hasta en cinco comisiones, de las cuales presidirá las que le sean encomendadas por el Pleno."

Estimo que lo *efectivamente planteado* por los promoventes es una transgresión a las **condiciones generales de igualdad en el ejercicio de la función pública**, en este caso particular, de la representación popular.

Lo cual debió analizarse a la luz de los argumentos de los accionantes, por lo que considero que el análisis debió girar en torno a los derechos de las minorías parlamentarias² a que les sean garantizadas condiciones generales de igualdad para el ejercicio de sus derechos y obligaciones,³ y si la norma en cuestión lastima dicha garantía, no permitiendo un igual acceso a la presidencia de una comisión siendo un legislador de mayoría o uno de minoría.

Si bien la determinación de la mayoría toma en consideración los derechos de las representaciones parlamentarias, en mi consideración, debió haberse realizado una aproximación previa al contenido esencial del derecho a la participación política y a las condiciones generales de igualdad política para poder realizar el análisis de la norma impugnada y sostener su validez.

1. Derecho a la participación democrática

El artículo 35 de la Constitución Federal, en sus fracciones I, II y VI,⁴ establece tanto el derecho fundamental al sufragio (voto activo y pasivo), como el derecho a acceder a una función pública. Por su parte, el artículo 23⁵ de la Convención Americana sobre

² Ver Vázquez, Rodolfo, *Justicia constitucional, derechos humanos y argumento contramayoritario*. Anales de la cátedra Francisco Suárez, No. 44, Granada, 2010. Amaya, Jorge Alejandro. *Democracia y minoría política. Valores, principios y reglas de la democracia*, Astrea, Buenos Aires-Bogotá, 2014.

³ El derecho de la mayoría supone la existencia de una minoría, y, por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultado de ello, ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Esta protección constituye la función esencial de los llamados derechos públicos subjetivos. *Cfr.* Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*.

⁴ **"Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares;

"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;

...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

⁵ CADH. **"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."

Derechos Humanos, en su inciso c), dispone que todo ciudadano debe tener derechos y oportunidades a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Nuestro orden jurídico reconoce un conjunto de derechos que materializan la participación popular a través de los principios fundamentales de la soberanía popular, el pluralismo y la democracia representativa.⁶

En este sentido, considero que debe reconocerse que existe una garantía constitucional al libre mandato representativo⁷ que pende del derecho a la participación política, mismo que se fundamenta en los principios de soberanía popular y pluralismo político.⁸ Así pues, podremos hablar de un núcleo esencial de la función representativa que asegura las condiciones para una deliberación plural y democrática.

En los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se ha reconocido textualmente este derecho fundamental; sin embargo, puede colegirse a partir de la interpretación que se ha realizado sobre los requisitos sustantivos que debe tener el proceso legislativo para poder ser calificado como conforme con la Constitución.⁹

⁶ Ver para todo: Nava Gomar, Luis Felipe, *Núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para la justicia constitucional mexicana*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2014.

⁷ Ver Torres Muro, Ignacio, *Los derechos de los parlamentarios*, Revista de Derecho Político. No. 44, Madrid, 1998.

⁸ Ver Nohlen, Dieter *et. al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, TEPJF, IFE y FCE, 2007.

⁹ En este sentido, se han emitido diversas tesis del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia que reconocen la necesidad de salvaguardar el principio de deliberación parlamentaria en el que se sustenta un Estado democrático: "DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 24158/LIX/12, POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE JALISCO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2012, TRANSGREDE DICHO PRINCIPIO." [Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 403, P./J. 29/2014 (10a.) «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas»]

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD." [Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 580, 1a. CCLXVIII/2012 (10a.)]

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 882, P./J. 11/2011)

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1599, P./J. 51/2010)

En el *Caso Castañeda Gutman vs. México*,¹⁰ la Corte IDH ha interpretado el artículo 23, en el sentido de que "contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público." Y añade que "el artículo 23 de la convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término 'oportunidades'. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. ... es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación."

Y abunda en que "el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de *participación* en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación."

En el *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*,¹¹ la Corte precisó que "el acceso a un cargo público en condiciones generales de igualdad quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho."

Y reitera la interpretación del Comité de Derechos Humanos, al respecto, de que "la garantía de protección abarca tanto el acceso como la *permanencia en condiciones de igualdad y no discriminación* respecto a los procedimientos de suspensión y destitución."

Lo anterior, considero, puede interpretarse que, si deben existir garantías para el acceso y la permanencia en condiciones generales de igualdad en los cargos públicos con la finalidad de proteger el principio democrático y los derechos políticos de los ciudadanos, deben entonces existir garantías para el ejercicio en condiciones de igualdad

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, P. XLIX/2008)

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL QUE SE APROBÓ LA REFORMA AL ARTÍCULO 17, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES ADVERTIDAS NO TIENEN UN IMPACTO INVALIDANTE DE AQUÉLLA." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, P. LI/2008)

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, P. L/2008)

¹⁰ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 145 y 150.

¹¹ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párrafo 135.

de los derechos y obligaciones que conllevan el ejercicio del cargo público, pues, de otra forma, no es posible cumplimentar la exigencia de que los derechos políticos sean ejercidos de forma efectiva.

En este orden de ideas, para sustentar mi voto, partiré por **definir las condiciones generales de igualdad política** y el estatuto que nuestra Constitución garantiza para los representantes:

- La función básica de los derechos fundamentales es el garantizar la libertad e igualdad del individuo, ello, es una condición misma de la democracia, y, en este caso, particularmente referido a los derechos de participación política.
- Si afirmamos que la función de representación se desprende del derecho a ser votado, luego entonces, se necesitan garantizar ciertas condiciones para que el ejercicio de esa función de representación popular, en este caso como legislador, sea realizado de manera plena.
- Para ello, la igualdad en el ejercicio del cargo¹² es fundamental, toda vez que sin esta garantía, los representantes electos no estarían en posibilidades de realizar las funciones que un cargo de representación popular requiere, entre otras, la participación en la deliberación política, lo cual incide de manera directa en los derechos de los ciudadanos.¹³
- La igualdad se proyecta sobre las relaciones entre mayorías y minorías, como una regla de procedimiento democrático en la construcción de la voluntad de los órganos del Estado.¹⁴

¹² Ver: D. Birk, *Gleichheit im Parlament*, NJW 1988, página 2521. Morlok, Martin, *Parteienrecht als Wettbewerbsrecht*, en: Häberle, P. y Morlok, M. Skouris, V. (eds.), *Festschrift für Dimitris T. Tsatsos*, 2003. Schneider, Hans-Peter y Zeh, Wolfgang, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch*. De Gruyter. Berlín, New York. 1989, Rdn. 68 y ss.

¹³ Así, la STC 10/1983, de 21 de febrero: "El derecho que la Constitución (artículo 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados. Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella. Al reaccionar contra el acto que lo expulsa de su función, el representante no defiende, por tanto, sólo un derecho propio, pero tampoco, en modo alguno, un derecho ajeno, pues la finalidad que persigue es justamente la de restaurar la unidad de voluntad en que la representación consiste."

¹⁴ Cfr. García Roca, Javier, *Los Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2. de la Constitución*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Derecho, Barcelona, 2000.

- La Constitución General¹⁵ y la Constitución del Estado de Aguascalientes¹⁶ protegen un **estatus constitucional de representatividad de los diputados**, el cual, es el fundamento del papel soberano y representativo del propio Congreso como un poder a través del cual, el pueblo ejerce su soberanía.

¹⁵ El estatus constitucional de los representantes locales se fundamenta en los artículos 35, fracciones I, II y VI; 36, fracción IV; 39, 40, 41 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ **"Artículo 12.** Son derechos de los habitantes del Estado, varones y mujeres:

"I. Votar en las elecciones populares, si son ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos y tienen una residencia en el Estado no menor de seis meses;

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, cuya selección de candidatos deberá cumplir con los principios de equidad y paridad de género; y a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

"Los ciudadanos que residan en el extranjero, podrán ejercer su derecho al voto en la elección de gobernador en los términos que disponga la ley."

"Artículo 14. El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un sólo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona."

"Artículo 15. El Poder Legislativo se deposita en una corporación que se denomina Congreso del Estado."

"Artículo 16. El Congreso se integrará con representantes del pueblo que residan en el territorio del Estado, electos en su totalidad cada tres años y que se denominarán diputados. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente."

"Artículo 17. En el Estado la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos se verificarán por medio de elecciones democráticas, libres auténticas y periódicas, a través del ejercicio del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.

"A. ...

"Los diputados por mayoría relativa y de representación proporcional, tendrán la misma jerarquía e igualdad de derechos y obligaciones.

"Las obligaciones de los diputados consisten en el ejercicio de las funciones, legislativa, de representación popular, fiscalización, nombramiento, presupuestal, de control, jurisdiccional, sanción y demás que establezcan las leyes; y desempeñar sus funciones en el Pleno del Congreso del Estado, Diputación Permanente, gran jurado, comisiones y comités del Poder Legislativo. ..."

"Artículo 21. Los diputados son inviolables por la manifestación de sus ideas en ejercicio de sus funciones y jamás podrán ser reconvenidos ni juzgados por ello, sin embargo, serán responsables de los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo, pero no podrá ejercitarse acción penal en su contra hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales. ..."

"Artículo 27. Son facultades del Congreso:

"...

"XXVI. Expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, así como la ley que regule la organización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, las cuales serán aprobadas por las dos terceras partes de sus integrantes.

"La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, **a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso.** ..."

En este sentido, se puede concluir que el derecho al voto (activo y pasivo) en conexión con el principio de igualdad integran el derecho a tener condiciones de igualdad en el acceso, ejercicio y permanencia en las funciones públicas. Como garantías democráticas que protegen la voluntad popular tienen una doble faz: como derecho subjetivo, entendido como un derecho de participación democrática; y como derecho objetivo, entendido como un principio estructural del Estado constitucional que irradia todo el ordenamiento jurídico.

Esta garantía constitucional sirve como un medio que protege la libertad y la independencia funcional del órgano legislativo, como uno de los órganos constitucionales. En este sentido, estamos frente a una técnica de control inter-orgánico que protege las facultades y atribuciones que la Constitución asigna al Poder Legislativo.

A partir de esos razonamientos se construye el estándar para un juicio de regularidad constitucional sobre las condiciones generales de igualdad del cargo de representación popular. Ello es así, pues estamos ante una garantía constitucional de la representación (los derechos de los representados) y la representatividad (función representativa) a través de este núcleo esencial. Este concepto servirá pues, como punto de partida para determinar mediante un medio de control de constitucionalidad si hubo una vulneración al derecho de participación política.

En efecto, el derecho a la participación política no se agota con el sufragio, sino que se extiende durante el tiempo que dura la representación activada a través del voto,¹⁷ en consecuencia, esta Suprema Corte, como intérprete último de la Constitución y guardiana de su supremacía, tiene el deber de verificar que la esfera representativa de la función pública quede protegida por medio de las garantías que al efecto establece la propia Constitución.

En atención a ello, considero que la cuestión que nos plantearon los 9 diputados del Congreso de Aguascalientes, era verificar los límites constitucionales a la facultad de darse su normativa interna.

2. ¿Qué límites constitucionales tiene el ejercicio de la autonomía de la Legislatura Local para su organización interna?

Mediante el reconocimiento del estatus constitucional de los representantes se aseguran los derechos, obligaciones y prerrogativas que requieren los legisladores para llevar a cabo su función como representantes, garantizando con ello el voto y los derechos de representación de los ciudadanos. Es decir, existe un "núcleo de la función

¹⁷ Ver, al respecto, la tesis de jurisprudencia de este Pleno P./J. 3/2006, de rubro: "CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL INCUMPLIMIENTO DE FORMALISMOS POR PARTE DE UN GRUPO MINORITARIO DE UNA COMISIÓN LEGISLATIVA NO TRASCIENDE A LA VALIDEZ DE LA NORMA, SI ÉSTA FUE APROBADA POR LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.", que se desprendió de la acción de inconstitucionalidad 20/2003, en donde se reconoce que los principios de representatividad y democracia contenidos en los artículos 35, 36, 39, 40 y 41 constitucionales, no se agotan con el acatamiento al voto popular, sino que trascienden a la existencia y legitimación de comisiones integradas por diputados de distinta afiliación política ideológica y que, en consecuencia, todos deberán participar en los acuerdos tomados.

representativa", que permite establecer si se ha verificado una vulneración de la esfera de derechos de los legisladores.

Este estatus constitucional de los representantes implica que todos los legisladores tendrán garantizadas ciertas prerrogativas en un plano de igualdad para funcionar como representantes populares dentro de un Estado democrático y se compone de las facultades mínimas que deben tener los representantes democráticos para formar la voluntad estatal.

Dichas facultades son, básicamente, las siguientes: deberán ejercitar en condiciones generales de igualdad su participación en el proceso legislativo,¹⁸ en las cuestiones del presupuesto, en las tareas de control inter-orgánico, así como en el debate y deliberación parlamentaria.

Ello implica pues, que la voluntad democrática no debe estar orientada únicamente a su requisito formal o procesal: la regla de la mayoría, pues sería desentenderse del concepto sustantivo de democracia y se arriesgarían los derechos y principios constitucionales a una dictadura de la mayoría.

El Legislativo está obligado a realizar su trabajo y a llevar a cabo sus funciones dentro del marco constitucional y bajo el principio de la participación de todos los legisladores, es decir, ningún legislador trabaja de manera aislada, sino de forma conjunta con los demás y para que ello pueda garantizar cabalmente los principios de soberanía popular y pluralismo político, debe realizarse en condiciones de igualdad.

La autonomía parlamentaria está siempre enmarcada por la Constitución. Y dentro de este marco deben darse las normas que regulan los procedimientos internos de las Cámaras. La normativa orgánica del Legislativo es el parámetro del procedimiento legislativo, y éste evidentemente debe desenvolverse dentro del marco constitucional. Así, cobra sentido que esta Suprema Corte se encuentre legitimado para revisar si las normas procedimentales internas del Legislativo han cumplido con las garantías que la propia Norma Fundamental establece para la función representativa.

En este sentido, todos los diputados tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones, ello se desprende del principio de la democracia representativa, que implica que la representación popular se realiza a través de la totalidad de sus miembros como representantes y no a través de un grupo o de la mayoría.

El estatus constitucional de los representantes, como una garantía para ejercer la representación política en condiciones generales de igualdad, limita la libertad del Congreso de establecer su organización interna, pues se debe respetar el principio de equidad en la representación.

¹⁸ El Pleno de esta Suprema Corte ha concluido en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, fallada el día 13 de junio de 2006, que "el procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates."

Si las facultades mínimas que deben tener los representantes democráticos para formar la voluntad estatal fueran suprimidas o disminuidas, el Congreso carecería de su razón institucional como órgano de equilibrio¹⁹ en el Estado constitucional y, por ende, se lastima el principio democrático. Se estaría favoreciendo el principio mayoritario y no la democracia plural.

Tanto el Tribunal Constitucional español,²⁰ como el alemán,²¹ han reconocido una garantía de "condiciones de igualdad" que constituye un estándar constitucional para un juicio de regularidad del ejercicio del cargo público representativo. Esto implica que pueda realizarse un test normativo del debido ejercicio igualitario –sin obstáculos o perturbaciones ilegítimas– de las funciones, facultades y derechos de los titulares del cargo.

3. Análisis de la norma impugnada

De acuerdo con lo anterior, resulta que la reforma impugnada permitirá que las presidencias de las 26 comisiones legislativas ordinarias *puedan* recaer hasta en 6 diputados, lo cual *podría* implicar que muchos diputados se quedaran sin posibilidad alguna de presidir una comisión legislativa ordinaria.

Debe analizarse pues, si efectivamente esta norma produce una transgresión en las garantías que otorga el estatuto constitucional de los representantes, pues esta Suprema Corte tiene el deber de pronunciarse respecto de la validez de las decisiones adoptadas por un órgano legislativo, si en éstas o como resultado de éstas, sus integrantes ven vulnerado su derecho a participar en condiciones de igualdad.²²

Este criterio lo he sostenido al analizar las violaciones al procedimiento de reforma y adición a la Ley Electoral del Estado de Tabasco,²³ así como en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, en donde se analizaron los requisitos de saber leer y escribir para ser diputado local.²⁴

En efecto, en un sistema democrático la formación de la voluntad colectiva debe configurarse con el mayor acercamiento a la voluntad de los individuos. Mientras sean

¹⁹ Campos Biglino, Paloma, *Parlamento, principio democrático y justicia constitucional*, Revista de Derecho, vol. XII, agosto 2001, páginas 179 y ss.

²⁰ Se ha reconocido este derecho de manera pretoriana a través de la interpretación del artículo 23 de la Constitución española. *Cfr.* las sentencias STC 10/1983, 161/1988, 39/2008, 169/2009, el voto particular del magistrado Manuel Aragón 136/2011.

²¹ Este derecho parte del contenido del artículo 38 de la Ley Fundamental, en donde se garantiza el derecho al voto y el estatus jurídico de los diputados. Ver, por ejemplo, BVerfGE 80, 188; BVerfGE 84, 304; BVerfGE 40, 296; BVerfGE 93, 195; BVerfGE 102, 224.

²² He reiterado en diversas ocasiones que los límites a la libertad de configuración del legislador se encuentran en los derechos humanos y en los principios constitucionales. Por ejemplo: acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas 68/2012 y 69/2012, falladas el 14 de marzo de 2013.

²³ En la acción de inconstitucionalidad 24/2011, fallada el día 20 de octubre de 2011. Mientras no se vulneren los derechos de las minorías, no hay violación al proceso legislativo si en el Congreso una mayoría muy clara realiza todas las reformas. Mismo criterio sostuvo en las Al. 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, falladas el 23 de septiembre de 2014.

²⁴ Fallada el día 10 de julio de 2014. "El test democrático se basa en el respeto que se da a los derechos de las minorías."

más las voluntades individuales que estén en pugna con la voluntad colectiva, se alcanza un alto grado de pluralismo.²⁵

En este sentido, considero que en un Estado democrático el principio de mayoría necesariamente implica aceptar la idea de que bajo su efecto pueden coexistir otros grupos que representan otros sectores minoritarios, pero reales de la sociedad, ello implica entonces que en un Estado constitucional no es posible aceptar que en todo caso deba triunfar la voluntad de la mayoría, limitando o transgrediendo las facultades mínimas que deben tener los representantes democráticos para formar la voluntad estatal.

En este mismo sentido me he expresado, al analizar diversas normas relacionadas con el principio de representación proporcional, como fórmula para la asignación de diputaciones.²⁶

Este Pleno ha concluido²⁷ que la democracia representativa se basa en la deliberación, y que, en este sentido, debe entenderse como condicionada a que la toma de decisiones atienda realmente a la búsqueda del equilibrio en la oposición de intereses de los distintos grupos representados, lo que sólo se puede lograr en el seno de una auténtica asamblea deliberante.

De acuerdo con los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Aguascalientes, la designación de los presidentes de las comisiones legislativas no es un procedimiento discrecional e incontrolable, pues tanto la ley como el reglamento disponen los requisitos formales y sustantivos para la designación de presidentes lo cual no crea ningún régimen diferenciado para los diputados de mayorías y de minorías.

Por otro lado, de un análisis de las atribuciones de las comisiones y de sus mesas directivas, tanto en su ley orgánica como en el reglamento de ésta, en general se deriva que todas las atribuciones que inciden en el proceso legislativo, deben ser aprobadas por la mayoría de sus integrantes, lo que garantiza la participación en la deliberación.

Asimismo, resulta relevante que la normativa del Congreso de Aguascalientes establece un plazo para dictaminar una iniciativa de ley, lo cual no incidiría en la garantía de participación política de los representantes de las minorías, toda vez que sus iniciativas deberán ser discutidas en comisiones y en el Pleno.

Aunado a ello, existe la posibilidad de que los diputados que no estén de acuerdo con un dictamen de la comisión, emitan un voto particular, el cual deberá ser puesto a consideración del Pleno.

De acuerdo con las normas aplicables, las presidencias de las comisiones no tienen implicaciones directas en la participación de las minorías en la definición de temas

²⁵ *Passim*. Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*.

²⁶ Amparo directo en revisión 1434/2013, de esta ponencia, del cual deriva la tesis aislada: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.", fallado el 22 de octubre de 2014.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 107/2008, fallada el día 20 de noviembre de 2008.

relevantes, de dictaminación de iniciativas, de representación, y de posicionamiento en el debate público; por ello, considero que la norma impugnada no incide de manera directa en el mandato ciudadano que estas minorías representan y, por ende, es conforme con el estatuto de los representantes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone.

Para garantizar el ejercicio de las prerrogativas y derechos de los representantes, debe extraerse del ámbito de lo negociable su participación en la deliberación pública.²⁸ La norma impugnada no incide en la participación de los representantes, ni la limita en forma alguna.

4. Conclusión

En consecuencia, **concluyo que la norma no lastima la garantía de ejercicio de la representación en condiciones de igualdad de los legisladores, pues en conjunto con la normativa que regula el trabajo en el Congreso y específicamente en las comisiones, no se limita la participación de las minorías en la deliberación parlamentaria.**

Y que no se lastima la participación en condiciones generales de igualdad para la definición de los temas relevantes que las comisiones analizarán durante cada Legislatura.

Por estas razones, considero que el considerando octavo de la sentencia debió abordar un estudio diverso del propuesto para llegar a la conclusión de que la porción normativa impugnada es conforme con el núcleo esencial de la función representativa que garantiza el derecho a la participación política.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 39/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, 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 511.

Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CDXIX/2014 (10a.) y P/J. 3/2006 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 234, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1172, respectivamente.

²⁸ El Pleno de esta SCJN ha sostenido el criterio de que "Uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría." (AI. 52/2006 y acumuladas, falladas el día 4 de enero de 2007)

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2014 Y SUS ACUMULADAS 47/2014, 48/2014 Y 57/2014.

1. En sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos Verde Ecologista, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la misma entidad federativa. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que las acciones eran procedentes y parcialmente fundadas, desestimó las mismas, por lo que hace a ciertos numerales reclamados, reconoció la validez de otros y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 64, párrafo octavo, en cierta porción normativa, y 195, párrafo quinto, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
3. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes, respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de constitucionalidad de varias normas impugnadas; por lo que, en los subsecuentes apartados, expondré las razones que me llevaron a apartarme parcial o totalmente de las consideraciones o sentido de la sentencia respecto de ciertos artículos, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. Posicionamiento en torno a los considerandos octavo y noveno

4. En los considerandos octavo y noveno de la sentencia, se efectúa el examen de regularidad del artículo 63, fracción VIII, de la Constitución Local y del artículo 19, fracción II, segundo párrafo, de la referida Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen que ante un empate en la elección de Ayuntamientos o de diputados por el principio de mayoría relativa, el organismo público electoral local hará la declaratoria del empate correspondiente y el Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección en un plazo no mayor de dos meses.
5. En el fallo se desestima la acción respecto a ambos preceptos, toda vez que la propuesta de inconstitucionalidad no alcanzó la mayoría de votos requerida constitucionalmente. Para el entonces proyecto de sentencia, el artículo debía invalidarse por dos razones: a) la regulación de esa segunda vuelta electoral excluía a todos aquellos candidatos que no hubieren empatado, descartando el método denominado de mayoría-pluralidad, violando entonces el artículo 35, fracción II, de la Constitución, al generar una distinción no justificada ni razonable; y, b) el contenido del artículo no regula los posibles efectos que provocaría en el sistema de representación proporcional.
6. En ese tenor, si bien fui uno de los que apoyó la declaratoria de inconstitucionalidad, el presente voto tiene como objetivo aclarar que lo hice sólo a la luz del segundo razonamiento. Parto de la idea de que las entidades federativas tienen libertad configurativa para regular los supuestos de una segunda vuelta electoral y que, para ello, gozan de amplias facultades de experimentación democrática. Sin embargo, ha sido

mi criterio reiterado que esa libertad no puede violar derechos fundamentales ni prerrogativas establecidas expresamente en la Constitución Federal.

7. Así, en el caso concreto, me incliné por apoyar la inconstitucionalidad, toda vez que, aunque parezca razonable que en la segunda vuelta sólo participen aquellos candidatos o fórmulas que empataron en la respectiva elección, estimo que la norma es deficiente y no puede solventarse a la luz de una interpretación conforme, ya que no incluye reglas específicas sobre cómo deben computarse entonces los votos para la asignación de curules por el principio de representación proporcional, ni tampoco para el otorgamiento de financiamiento público; es decir, ante la omisión de prever lineamientos concretos en torno a cuál es la elección que debe tomarse en cuenta (si la primera o la segunda) tanto para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, como de financiamiento, se actualiza una violación grave al principio de certeza jurídica en materia electoral.
8. Por ende, dado que el contenido de la norma constitucional local es complejo e interrelacionado, debió haberse declarado su invalidez de manera total y, en el caso de la legislación secundaria, debió haberse invalidado los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 19, así como el segundo párrafo de esa misma fracción II.

II. Posicionamiento en torno al considerando décimo octavo

9. En el décimo octavo considerando, se detalló que en el proyecto de sentencia presentado al Tribunal Pleno, el Ministro ponente planteaba la constitucionalidad del artículo 313, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que prevé que el Consejo General del organismo electoral local deberá verificar que los candidatos independientes hayan reunido el porcentaje de apoyo necesario, para lo cual, según esa fracción, no se computarán el apoyo de una persona que haya presentado manifestación a favor de más de un aspirante al mismo cargo, computándose sólo la primera manifestación presentada. La decisión a la que llegó el Pleno fue de desestimación.
10. No comparto esta posición. A mi juicio, la norma impugnada debió haberse declarado inválida, al no superar un análisis estricto de constitucionalidad, toda vez que, a pesar de que acredita un fin constitucionalmente legítimo, como puede ser que el aspirante a candidato independiente goce de una verdadera representación en el electorado, la medida legislativa no es idónea ni proporcional.
11. La norma reclamada regula la manifestación de apoyo ciudadano como si fuera la emisión de un voto, matizando su efecto si se asigna a dos o más aspirantes a candidato independiente y presuponiendo que la intención del ciudadano fue apoyar al primer candidato independiente, al cual, le dio su respaldo, pasando por alto que, en realidad, se trata del ejercicio de un derecho humano interrelacionado, como es el de libertad de expresión y la participación democrática indirecta.
12. A través de este tipo de manifestación de apoyo a un aspirante a candidato independiente, la persona en cuestión en realidad están haciendo pública una idea, ideología, postura política, social, económica o de cualquier otra índole, que se encuentra respaldada por un determinado aspirante, con el objetivo de que esos idearios lleguen a materializarse en una candidatura y que puedan ser conocidos por otras personas a través del proceso de elección popular para la consecución del cargo público.

13. Consecuentemente, si se le concede a una persona la oportunidad para manifestar sus ideas, ideologías o posturas y, por ende, su respaldo a cierto aspirante a candidato independiente que las represente, la propia normatividad no puede anular parcialmente los efectos de esa expresión bajo el simple argumento de que la persona la ejerció en dos ocasiones y presuponer la voluntad del ciudadano computando su primera manifestación. Se insiste, no se está ante la presencia de un voto, se trata del ejercicio de una manifestación ideológica o política que tiene como interés que ese ideario representado por otra persona consienta a la oportunidad de acceder a un cargo público, el cual puede ser múltiple. Un ciudadano puede compartir varias posturas de distintos aspirantes que quisiera ver materializadas en candidaturas para, llegado el momento oportuno, decidirse por una de ellas de manera definitiva.
14. Dicho de otra manera, la restricción a este tipo de manifestación de respaldo debe obedecer a una de carácter imperioso, que cumpla con las características de máxima idoneidad y proporcionalidad, al estar relacionada consecuentemente con la libertad de expresión. En ese sentido, la norma reclamada, aunque tiene un fin legítimo, impone medidas que no son las más idóneas para la consecución del mismo. Anular el efecto de la segunda o ulteriores manifestaciones de respaldo ideológico o político a un aspirante independiente, provoca que el propio fin de la norma quede sin sentido.
15. Cabe destacar que podría argumentarse que no existe una afectación a la libertad de expresión, porque se permite a la persona manifestar su apoyo; lo que se invalida es el efecto del segundo respaldo. No obstante, a mi consideración, de qué sirve la posibilidad de que el Estado consienta a una persona respaldar a otra a través de su manifestación ideológica o política, si al final de cuentas no le dará ninguna utilidad a esa conducta y presupone entonces cuál es la intención final del ciudadano. El respeto y protección de los derechos humanos no se circunscribe a la no interferencia en su ejercicio, sino a la toma de las medidas necesarias para que las conductas efectuadas al amparo de esos derechos tengan una protección jurídica. Consecuentemente, estimo que la medida más idónea para la protección del respectivo derecho consistía, por ejemplo, en requerir a la persona en cuestión cuál de los dos o más respaldos ciudadanos a candidatos independientes es el que pretende otorgar.
16. Por último, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la no conformidad de las leyes electorales al Texto Constitucional, sólo podrá referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.
17. Al respecto, los partidos políticos promoventes no hicieron alusión a los fundamentos constitucionales de la libertad de expresión para el análisis de este precepto reclamado; sin embargo, debe destacarse que en la demanda sí se citó como norma violada el artículo 10. constitucional, dando pie a realizar, en suplencia de la queja, el análisis de constitucionalidad a la luz del nuevo parámetro de regularidad constitucional que incluye a los tratados internacionales en lo referente a las normas que regulan los derechos humanos.
18. Esta postura es una reiteración del criterio que tomé al pronunciarme sobre normas de contenido similar en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, y 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.

III. Pronunciamiento en torno al considerando vigésimo

19. Por último, en el considerando vigésimo de la sentencia, el Tribunal Pleno consideró válidos los artículos 318 y 319 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, los cuales prevén que los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral y que, cuando se trate de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, la ausencia del propietario cancela el registro de la fórmula completa.
20. No coincido con esta determinación. Si bien, en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 se analizaron normas con contenido similar y se sostuvo que, dado que en las candidaturas independientes se involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de la respectiva postulación.
21. Si bien voté a favor de la declaración de constitucionalidad en ese referido precedente, lo hice a partir de la lógica de que el sistema jurídico electoral de ese Estado (Michoacán) consideraba que se actualizaba la prohibición de sustitución, una vez que el suplente del respectivo candidato independiente tampoco pudo detentar el cargo del respectivo titular, pues ambas personas fueron las que consiguieron el respectivo respaldo ciudadano para ser registrados como candidatos independientes.
22. Sin embargo, en el presente caso, estimo que la normatividad no permite dicha aclaración normativa y prevé una prohibición absoluta de sustitución, incluyendo la del titular de la fórmula independiente por el suplente. En ese tenor, estimo que existiría una transgresión a los derechos político-electorales del suplente, el cual, también obtuvo la manifestación de respaldo ciudadano que debe ser valorada. En otras palabras, si se llega a una conclusión contraria, no sólo se afecta los derechos de ese suplente, sino se incide en los efectos que el sistema jurídico le debe dar a la libertad de expresión de los electores que plasmaron en la manifestación a la respectiva fórmula de candidatos independientes su apoyo tanto al titular como al suplente, para que accedieran, cada uno, a la contienda electoral.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 179.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GU- TIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL- DAD 65/2014 Y SU ACUMULADA 81/2014 CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTICINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE.

En el presente voto desarrollo las razones por las cuales no comparto la decisión de la mayoría de reconocer la validez del artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de

la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el cual dispone que los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán acompañar la solicitud con manifestación de "No ser presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años".

No puedo compartir la declaratoria de validez de esta porción normativa, ya que, en mi opinión, viola el derecho de las personas de acceder a una candidatura independiente.

El artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta, pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

La distinción entre requisitos de elegibilidad y los demás requisitos y bases de registro se fundamenta en el texto literal del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, pues, por una parte establece que es un derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular "teniendo las calidades que establezca la ley"; por el otro, la norma establece el derecho de solicitar el registro de candidatos independientes cuando se cumplan "con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación". Los primeros, atienden a los atributos de los ciudadanos que deben reunir para lograr el registro como candidatos independientes; los segundos, se refieren a requisitos referidos a cuestiones externas a los atributos personales de los aspirantes, por lo que no inciden en la titularidad del derecho humano.

Los requisitos de elegibilidad deben controlarse con escrutinio estricto porque al configurarlos el legislador se ubica en la posición de diseñar categorías de potenciales competidores en las contiendas electorales, en las que podrá ubicar a los ciudadanos de acuerdo al criterio de clasificación que escoja; dicho poder de configuración irradia sus efectos en las precondiciones de la competencia electoral y al excluir a una categoría de sujetos, el legislador puede beneficiar a un grupo político en detrimento de otros.

Con ello, el legislador podría lograr la exclusión de toda una categoría de ciudadanos, visto como potenciales competidores de los actuales y temporales representantes populares, bajo la regla de mayoría, impidiéndoles lograr su registro como candidatos independientes bajo su legal inelegibilidad.

Sobre estas bases, las candidaturas independientes, como están previstas en la Constitución, deben interpretarse como un instrumento normativo para avanzar un gobierno democrático, en el cual el poder público no sólo se encuentra disponible para algunos segmentos mayoritarios representados por la estructura partidaria, sino también para permitir la deliberación democrática entre sectores de la población, que de otra forma no podrían hacer valer su voz en el proceso electoral, dando acceso a la contienda electoral a visiones representables por un candidato independiente que no tuvo cabida en un partido político, a través de quien cierto segmento de la sociedad puede hacer valer sus puntos de vista en el mercado de las ideas.

En suma, el derecho de los ciudadanos a candidaturas independientes debe controlarse desde una perspectiva funcional, entendiendo que no sólo se protege un espacio para el desarrollo de la autonomía de la persona, sino también las precondiciones de un sistema democrático funcional; esta perspectiva funcional de los derechos a la luz de un determinado modelo democrático ha sido reiterado en diversos precedentes. Por ejemplo, se ha establecido que los derechos constitucionales a votar y ser votado guardan una relación de interdependencia no sólo con otros derechos como el de libertad de expresión y de asociación, sino con las cláusulas estructurales, como la democrática, que obligan a esta Corte a adoptar una interpretación funcional de su contenido.¹

Con ello, se deben someter a escrutinio los requisitos exigidos a los aspirantes a dichas candidaturas con el fin de determinar si se erigen como "barreras de entrada" injustificadas a un espacio de competencia electoral, que controlado regularmente por los partidos políticos podrían responder a sus incentivos de desplazar a sus competidores y generar fenómenos de blindaje.

Con este modelo, esta Corte debe controlar la justificación de las barreras de entrada, con un escrutinio más estricto a medida que el legislador no sólo regule requisitos y

¹ Ver la jurisprudencia P./J. 83/2007 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 984 del Tomo XXVI, diciembre de 2007 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ."

Antes de introducirse en el Texto Constitucional las candidaturas independientes, este Pleno determinó que las normas constitucionales debían interpretarse de manera funcional a la luz del modelo democrático que consagra nuestro sistema constitucional. Así, se dijo que "bajo una interpretación funcional de las disposiciones aplicables, el Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, un sistema de partidos políticos plural y competitivo, habida cuenta que éstos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho.". Sólo por cuanto a su metodología interpretativa, véase la ahora superada tesis de jurisprudencia por el nuevo contenido constitucional, P./J. 59/2009 de este Pleno, visible en la página 1353 del Tomo XXX julio de 2009, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS."

bases que ordenen el registro de los candidatos, sino regule las condiciones de elegibilidad, con lo cual puede desplazar a una categoría de competidores de la contienda.

Así, como los Jueces controlan la regulación de los mercados, cuidando que el Estado no imponga barreras de entrada que excluya a determinados sujetos de la competencia, en el mercado político debemos controlar que los aspirantes a las candidaturas independientes no sean excluidos de competir injustificadamente por la representación popular.

Ciertamente, esta Corte no podría determinar el grado apropiado de calidad de la competencia política. Ello corresponde determinar a las leyes de cada Estado dentro de un ejercicio válido de experimentación democrática, por lo que se reitera que los Congresos Locales gozan de libertad configurativa; sin embargo, sí se puede establecer cuando se erigen barreras de entrada que resultan injustificadas. No se puede exigir un máximo de calidad, pero sí un mínimo. Ciertamente no se puede determinar en sede judicial cuántos candidatos independientes son suficientes en cada contienda electoral para garantizar una apropiada calidad del proceso político, pero, se insiste, esta Corte sí puede controlar la calidad de la competencia, si se excluyó a una categoría de sujetos de manera injustificada.

En suma, la revisión de la validez de los requisitos legales impuestos por los Congresos Locales no sólo debe pasar por verificar si imponen restricciones sobre el derecho de las personas a ser votados a través de una candidatura independiente, por lo que no resulta determinante que en otros precedentes un mismo requisito de elegibilidad haya sido declarado válido, sino también es necesario el sentido que adquiere esa norma en su contexto legislativo concreto y determinar contextualmente si se imponen barreras de entrada injustificables al proceso electoral para las voces minoritarias agrupadas alrededor de esa candidatura, lo que concomitantemente podría permitir analizar si el legislador ha discriminado en contra de los votantes, cuyas preferencias residen fuera de los partidos políticos existentes.

Las leyes, cuya validez se controla son aprobadas por los representantes populares que, en su mayoría pertenecen a partidos políticos, por tanto, esta Corte debe cuidar que dichas leyes no sirvan de instrumento de protección de esos partidos políticos para no competir con los candidatos independientes en condiciones equitativas. La existencia de incentivos del legislador para desplazar a los competidores minoritarios de los partidos políticos debe alertar a esta Corte para controlar con sumo cuidado la validez de las leyes, cuando se alegue en los juicios un efecto de desplazamiento o exclusión.

Pues bien, aplicadas las anteriores consideraciones al presente caso, concluyo que las normas impugnadas resultan inconstitucionales por no superar el escrutinio estricto de regularidad constitucional.

Ello, pues analizada la norma en su contexto legal específico, a la luz de la integridad de la regulación del legislador, se concluye que si bien atiende a una finalidad imperiosa constitucionalmente legítima, no obstante, no constituye la medida menos gravosa disponible, al existir en la misma legislación local otras menos restrictivas para abordar el mismo propósito. Si el legislador pretende evitar la indebida influencia de

determinados funcionarios o miembros de partidos para hacerse de una candidatura independiente, ello se logra a través de imponer requisitos de transparencia en gastos y de las formas de obtención de los apoyos, más no excluyendo de un proceso electoral completo a esas personas, inhabilitándolas para hacer valer sus puntos de vista en el mercado electoral. Por tratarse de requisitos sobre-excluyentes, considero que las normas deben declararse inválidas.

En el Estado ya se prevé un sistema legal de obligaciones a cargo de los aspirantes y candidatos independientes registrados, en materia de transparencia, y un complejo listado de prohibiciones, tendientes a evitar que acepten recursos de partidos políticos, de actuar en su nombre, de ser parte de ellos, o de competir por ellos, asimismo, se establecen obligaciones a su cargo dirigidas a diferenciar la propuesta política de esas candidaturas de los partidos políticos, a fin de evitar confusión entre la ciudadanía. Esta regulación se garantiza mediante un sistema de fiscalización

Así, conforme a todas estas normas, los candidatos independientes se encuentran regulados de una forma en que se previene y, en su caso se corrigen o se sancionan, los intentos de indebida influencia de un partido político en una candidatura independiente, pues cualquier situación de contubernio ya se encuentra prohibida y resulta fiscalizable en cualquiera de las etapas del proceso de registro y de la elección.

En este sentido, el precepto impugnado –en la porción analizada– constituye una medida altamente restrictiva en comparación con las ya utilizadas en la ley, al grado de poder calificarla de absoluta, pues lejos de implementar una medida proporcional que al mismo tiempo sea respetuosa del derecho, los termina excluyendo obligándolos a mantenerse fuera de la posibilidad de la contienda electoral a través de las candidaturas independientes.

En el contexto legislativo mencionado, se estima existen medidas menos restrictivas que no supongan el costo de excluir a toda una categoría de ciudadanos de la contienda electoral y el menoscabo que ello implica para que ciertas minorías hagan valer su punto de vista en el proceso democrático. La exclusión de estos ciudadanos supone el costo de no ver reflejadas sus visiones –con representación en la sociedad– en la deliberación democrática, no obstante que existan medidas igualmente efectivas que resultan menos gravosas.

En efecto, el legislador puede identificar ciertos sujetos que por su posición de influencia y poder dentro de un partido (típicamente, dirigentes) pueden ejercer una indebida influencia si se postulan como candidatos independientes, para generar beneficios a dicho partido, al poder generar un contubernio para que ese partido tenga dos candidatos. Sin embargo, la norma impugnada, lejos de identificar cuidadosamente a los sujetos que por su posición plantean este tipo de riesgos, determinó que la categoría de exclusión debía ser total. Así, el legislador, sin ulterior distinción, estableció que todos los ciudadanos que hayan sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la ley, a menos de que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años, no podrían aspirar a una candidatura independiente.

Como es evidente, no todos los ciudadanos que actualicen alguna de dichas categorías presentan el tipo de riesgo, lo que implica que los candidatos pueden ser o no ser miembros del partido y, por tanto, carecer del poder de influencia que se busca neutralizar.

En mi opinión, este Pleno debió descartar la razonabilidad de la medida, pues no es acertado estimar que toda una categoría de ciudadanos, por el mero hecho de presentar algunas de las características previstas por la norma sean excluidos sin más de la posibilidad de aspirar a una candidatura independiente. En este sentido, la norma resulta excesivamente sobre inclusiva, pues el legislador ha creado una categoría de ciudadanos con un criterio tan extenso, que termina incluyendo a una gran cantidad de ciudadanos a quienes se les excluye de sus derechos políticos, sin presentar el tipo de riesgo (contubernio) que los Congresos Locales pueden combatir.

Este Pleno debió reiterar su criterio de que un problema de sobre-inclusión normativa de un precepto sujeto a escrutinio estricto de inconstitucionalidad, por su desproporción, debe declararse inválido, pues, aunque se califique como una medida globalmente apta para tratar de alcanzar un determinado fin, por su incidencia en el ejercicio de derechos fundamentales de una manera innecesaria, debe rechazarse, pues termina afectando a una gran cantidad de personas que no se relacionan con el fin buscado por la norma.

Aceptar la validez de la norma, a pesar de incurrir en el problema de sobre inclusión mencionado, supondría aceptar un poder de configuración de las Legislaturas de los Estados que va más allá de lo permitido por la Constitución, el cual podrían utilizar para vedar la posibilidad de participación a ciudadanos que lejos de representar un riesgo de distorsión al proceso democrático, representan legítimas visiones minoritarias, que han encontrado cobijo en los partidos políticos, haciéndolos esperar en una situación de abstención y silencio político, en dos procesos electorales, al no poder encontrar un cauce de participación disponible en las candidaturas independientes. Nuestro modelo democrático deliberativo, basado en el pluralismo y en la prohibición de discriminación por razón de opiniones, prohíbe este tipo de desplazamiento de toda una categoría de ciudadanos de su derecho a participar en los procesos democráticos.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 605.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2015 Y SUS ACUMULADAS 72/2015 Y 82/2015.

En la sesión de 26 de noviembre de 2015, analizamos la constitucionalidad del artículo 21, fracción II, de la Constitución del Estado de Chihuahua, que prevé que los ciudadanos que soliciten su registro como candidatos independientes deben acreditar no

haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición electoral en el proceso inmediato anterior.¹

Como se puede advertir, la fracción II del artículo 21 de la Constitución del Estado de Chihuahua prevé dos impedimentos para que los ciudadanos soliciten el registro como candidato independiente: 1) acreditar no ser ni haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse; y, 2) no haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

Así como voté por la inconstitucionalidad del artículo 201 Bis, fracciones I, en la porción normativa "militantes, afiliados y equivalentes", y II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015,² estimo que es inconstitucional el artículo 21,

¹ Constitución del Estado de Chihuahua

"Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

"I. Votar en las elecciones populares del Estado, así como participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum;

"II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan. **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 que acrediten no ser ni haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, estatal, municipal, dirigente, militante afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, y que reúnan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;**

"III. Tomar las armas en la Guardia Nacional.

"IV. Reunirse pacíficamente para tratar los asuntos públicos del Estado.

"V. Ejercer en toda clase de asuntos el derecho de petición.

"VI. Iniciar leyes en los términos previstos por la fracción V del artículo 68 de esta Constitución."

² Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

"Artículo 201 Bis. Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de Ayuntamientos.

"En lo no previsto respecto de las candidaturas independientes, se aplicarán en lo conducente, las disposiciones establecidas en este código para los candidatos de partidos políticos.

"Los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes deberán presentar su manifestación por escrito de esta intención.

"Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como a la convocatoria, los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

"Al efecto, los aspirantes estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretendan ser postulados.

fracción II, de la Constitución del Estado de Chihuahua, al exigir que, para ser registrado como candidato independiente, se debe acreditar no haber sido militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, y no haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

Para llegar a esta conclusión, parto de que el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es un derecho fundamental, mientras que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral correspondiente a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente, es una condición operativa de ese derecho que, como tal, debe estar sujeta a un test de proporcionalidad. Asimismo, de acuerdo con el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución considero que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Más aún, estimo que, en tanto los requisitos para el registro de candidatos independientes a cargos de elección popular son establecidos por los legisladores que ya desempeñan un cargo de elección popular y, por tanto, son naturalmente sus competidores, deben ser analizados con mayor cautela.³ De hecho, desde el primer precedente, acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas, en el que analizamos este tipo de requisitos para ser registrado como candidato independiente, previstos en el artículo 298, párrafo segundo, fracciones I y II, del Código Electoral de Michoacán de Ocampo,⁴ precisamos que debían ser analizados con un test estricto de propor-

"No podrán ser candidatos independientes las personas que:

"I. Sean o hayan sido, presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse;

"II. Hayan participado como candidatos a cualquier cargo de elección popular postulados por partido político, en candidatura común o coalición en el proceso electoral federal o local inmediato anterior;

"III. Hayan participado en un proceso de selección interna de candidatos de algún partido político o coalición en el mismo proceso electoral; y

"IV. Desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, doce meses antes al día de la jornada electoral.

"Los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes; siempre que no la hayan ocasionado y que cumplan con los requisitos que para tal efecto exige este código."

³ Sobre el punto véase Roberto Gargarella, *La difícil tarea de la interpretación constitucional*, en Roberto Gargarella (coord.) *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Tomo I, 2009, p. 148.

⁴ **Código Electoral de Michoacán de Ocampo**

"Artículo 298. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes además de cumplir los requisitos establecidos en este código, deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

cionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular.

Por su parte, el punto de partida de la sentencia es que la regulación del registro de candidatos independientes se encuentra dentro de la libertad configurativa del legislador, pues los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución no establecen mayores requisitos al respecto,⁵ aun cuando los requisitos y condiciones deben ser proporcionales o razonables. Además, señala que los impedimentos cumplen con una finalidad constitucionalmente válida como es la de garantizar la desvinculación entre los candidatos independientes y los partidos políticos, asegurando que no se subvierta el fin que se buscó al establecer el derecho a ser candidato independiente.

En primer lugar, considero que la sentencia tiene un problema metodológico pues, como ya mencioné, este tipo de requisitos habían sido estudiados por esta Suprema Corte, aplicando un test estricto de proporcionalidad. Así lo hicimos en los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas, 45/2014 y sus acumuladas, 65/2014 y sus acumuladas y 88/2015 y sus acumuladas. La aplicación de un test estricto no es una cuestión intrascendente. En efecto, la aplicación de un test estricto conlleva una exigencia mayor de justificación al poder público que limita el derecho fundamental en cuestión. Y lo exigimos así por razones de peso, por ejemplo, porque distingue con base en una categoría sospechosa prevista en el artículo 1o. constitucional o como lo señalé anteriormente, porque se están regulando los requisitos de acceso al poder público por parte de quienes ya desempeñan un cargo de elección popular, lo que nos obliga a ser más cautelosos.

"No podrán ser candidatos independientes:

"I. Los que hayan desempeñado, cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, a menos que hayan renunciado al partido, un año antes del día de la jornada electoral; y,
"II. Los servidores públicos, que desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva por el instituto. ..."

⁵ **Constitución General**

"**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:

"...

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

"...

"p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución."

Asimismo, considero que para analizar la constitucionalidad de la fracción II del artículo 21 de la Constitución del Estado de Chihuahua es necesario distinguir los supuestos que contempla, pues el compromiso y el nivel de influencia que tiene dentro de un partido político el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, o el dirigente de un partido político, no es el mismo que el de un militante, afiliado o su equivalente, o el de alguien que haya participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado en el proceso electoral inmediato anterior. Veamos cada uno de los supuestos:

1. Acreditar no ser ni haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente de un partido político en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

De acuerdo con la sentencia, el fin de este impedimento es que personas que pertenecen al partido político no busquen contender mediante una candidatura independiente. Así, la lógica del impedimento es evitar que aquellos que *pertenecen* a un partido político ocupen las candidaturas independientes pensadas para los ciudadanos que no pertenecen a un partido político.

La pregunta es cómo debemos entender ese sentido de pertenencia al partido político. En mi opinión, en tanto estamos aplicando un escrutinio estricto, el sentido de pertenencia que tenga la persona al partido político debe ser fuerte y actual, como aquel que tienen los que forman parte de sus órganos directivos en funciones, que nos permita suponer que su postulación es sólo un medio utilizado por el partido político para ocupar los espacios que se han abierto a los ciudadanos independientes.

En esta tesitura, comparto con la sentencia que el impedimento para el que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal o el dirigente de un partido político en funciones se registre como candidato independiente cumple con la finalidad imperiosa –y no sólo válida, como dice la sentencia– de garantizar que las candidaturas independientes no sean aprovechadas por los partidos políticos para contender por dos vías.⁶ Asimismo, es una medida idónea, en tanto hay una relación estrecha entre el medio y el fin buscado, pues impide que una persona con un sentido de pertenencia fuerte y actual, como el presidente del Comité Ejecutivo o dirigente de un partido político, ocupe una candidatura independiente. Además, es una medida estrictamente necesaria, pues es el medio menos lesivo para el derecho fundamental, en tanto el presidente o dirigente en funciones tiene una alta posibilidad de ser postulado como candidato por el partido político. Finalmente, es proporcional en sentido estricto a la luz de los otros derechos fundamentales en ponderación.

Sin embargo, la medida no resulta necesaria cuando es aplicable al presidente del Comité Ejecutivo o dirigente que ya no está en funciones. En efecto, una vez que se deja de desempeñar un cargo de dirección partidaria, la pertenencia al partido político no implica una adhesión fuerte y actual. Por tanto, estimo que es inconstitucional la porción normativa que dice: "ni haber sido ... en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse."

⁶ Es importante distinguir entre un fin constitucionalmente imperioso y un fin constitucionalmente válido, pues en tanto estamos aplicando un test estricto solo el primero está permitido.

2. Acreditar no ser ni haber sido militante, afiliado o equivalente de un partido político en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

A diferencia del impedimento para el presidente del Comité Ejecutivo o dirigente de un partido político, el impedimento para los militantes, afiliados o equivalentes no cumple con una finalidad imperiosa, pues no puede pensarse que los militantes, afiliados o equivalente tengan un fuerte sentido de pertenencia con el partido político a tal punto que implique que su postulación sea la del mismo partido político por otros medios.

En efecto, la pertenencia a un partido entendida como compromiso o relación que se tiene con el mismo, varía según la posición que se ocupe dentro del partido político y la actualidad o no de la posición. Así, es posible suponer que el nivel de adhesión que tiene el presidente de un Comité Ejecutivo o el dirigente de un partido en funciones es mucho más fuerte que el que tiene un militante, afiliado o su equivalente. De hecho, las posiciones de presidente o dirigente son desempeñadas por personas que han hecho una carrera dentro de un partido político y han mostrado en un periodo más o menos largo su compromiso con éste.

Además, si bien el militante,⁷ afiliado o equivalente tienen una relación formal con el partido político, no debe olvidarse que constitucionalmente los partidos políticos son sólo uno de los medios para el acceso al poder público. Por tanto, es constitucionalmente legítimo que el militante, afiliado o equivalente opte por militar o afiliarse a un partido político con el fin de ser registrado como candidato a un cargo de elección popular o lo haga como candidato independiente. De lo contrario, es decir, aceptar que el militante o afiliado no puede ser postulado como candidato independiente por formar parte de un partido político, supondría que el ejercicio de los derechos fundamentales a afiliarse a los partidos políticos⁸ o asociarse para tomar parte en los asun-

⁷ **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**

"**Artículo 92.**

"1. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"m. Militante de partido político, al ciudadano que formalmente pertenece a un partido político y participa en las actividades propias del mismo, sea en su organización o funcionamiento y que estatutariamente cuenta con derechos y obligaciones."

⁸ **Constitución General**

"**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:

"l. 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

tos políticos del país,⁹ implica renunciar al ejercicio de otro derecho fundamental, como el de ser votado como candidato independiente.

Por tanto, estimo que debió declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa "militante, afiliado o su equivalente" de la fracción II del artículo 21 de la Constitución del Estado de Chihuahua.

3. No haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

El último impedimento previsto en el artículo 21, fracción II, de la Constitución del Estado de Chihuahua, para registrarse como candidato independiente, es aplicable a quienes hayan sido postulados por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

Al igual que en el supuesto anterior relativo a los militantes, afiliados o equivalente, estimo que el impedimento para quienes hayan sido postulados en el proceso electoral inmediato anterior no tiene una finalidad imperiosa, pues el haber tenido ese carácter no denota un sentido de pertenencia fuerte y actual que implique que su candidatura independiente implique la participación del partido político que lo postuló por otros medios. Por ende, estimo que debió declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa "ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior", del artículo 21, fracción II, de la Constitución del Estado de Chihuahua.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 19.

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. ..."

⁹ **Constitución General**

"**Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

"**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

"...

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE PROCEDA LA DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES Y YA SE ENCUENTRE DETERMINADO SU MONTO COMO EFECTO DE LAS EMITIDAS EN EL CASO DE LOS POLICÍAS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Una vez que en el procedimiento de ejecución el Juez de Distrito ha determinado el referido monto, el procedimiento para el pago respectivo debe llevarse a cabo atendiendo a lo previsto en los artículos 19, fracción IX; 42, fracciones III, V y IX, y 45, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, en relación con lo señalado en los diversos 54 de la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de México, y 30, fracciones IV y XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México, para lo cual deberá requerirse a las autoridades que a continuación se indica con el objeto de que, sucesivamente, realicen los actos conducentes, a saber: Primera etapa. El Secretario de Seguridad Pública, por sí o por conducto de los titulares de las Direcciones Generales de Administración de Personal y de Asuntos Jurídicos, debe solicitar el otorgamiento del visto bueno a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal en que se actúe, para el efecto de que se realice el pago al quejoso por la cantidad fijada por la autoridad de amparo; Segunda etapa. El Titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y el Director General de Servicios Legales de esa Consejería, ambos del Gobierno de la Ciudad de México, otorgarán el visto bueno respectivo y notificarán a la Secretaría de Seguridad Pública, o bien deberán informar a ésta si a la solicitud respectiva no se acompañó la documentación necesaria; Tercera etapa. Los Directores Generales de Asuntos Jurídicos y de Recursos Financieros, ambos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, solicitarán al titular de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México el envío y puesta a disposición de la Secretaría de Seguridad Pública del contra-recibo correspondiente; Cuarta

etapa. El Titular de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México, emitirá el contra-recibo correspondiente y lo entregará a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México; Quinta etapa. El Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, notificará personalmente al quejoso y hará entrega del contra-recibo de mérito que le permita obtener el respectivo cheque. Cabe señalar que atendiendo a las particularidades del procedimiento que deben seguir las referidas autoridades para realizar los actos que competen a cada una de ellas, en el ámbito de su competencia, el plazo para que se cumpla con cada una de las referidas etapas, es el de diez días hábiles, con fundamento en lo previsto en la fracción IV del Punto Segundo del Acuerdo General número 10/2013, de dos de julio de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las atribuciones de los órganos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los incidentes de inejecución de sentencia previstos en el Título Tercero de la Ley de Amparo, así como en el último párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo.

P. I/2016 (10a.)

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

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número I/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. CASO EN EL QUE EL ÓRGANO DE AMPARO EXCEDE SUS ATRIBUCIONES EN LA SUBSTANCIACIÓN DE DICHO INCIDENTE. En el caso de que el Juez de Distrito, al tramitar el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, no sólo se concrete a emitir su opinión en relación con su procedencia, sino que vaya más allá y se pronuncie incluso respecto del monto del pago de los daños y perjuicios a favor de la quejosa, aun cuando este último trámite debe efectuarse una vez que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie en definitiva a favor de la procedencia de dicho cumplimiento, por economía procesal y en aras de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos resulta innecesario, en su caso, ordenar la reposición del procedimiento para de nueva cuenta substanciar el incidente en mención y volver a demostrar los mismos extremos ya acreditados ante el Juzgado de Distrito, relacionados con el pago de daños y perjuicios, por lo que esta Suprema Corte debe tener por realizado el estudio correspondiente, máxime si en su substanciación se aportaron diversas pruebas tendentes a demostrar la viabilidad de la solución alterna, así como el monto de la indemnización, sin que las partes hubiesen objetado el monto resultante; lo anterior, sin menoscabo de que la indemnización que corresponda se actualice hasta la fecha de su total liquidación.

P. VI/2016 (10a.)

Incidente de cumplimiento sustituto 6/2015. Luminosa Pérez Huerta. 3 de noviembre de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Alberto Rodríguez García.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número VI/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS A SEGUIR CUANDO LAS PARTES LO CONVIENEN.

En términos del artículo 107, fracción XVI, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo procede en el supuesto de que las partes establezcan un convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional, en cuyo caso, por regla general, la voluntad de las partes rige sobre la forma en que habrá de cumplirse con la sentencia de garantías. Así, en principio, el órgano jurisdiccional de amparo sólo debe verificar que lo que fue acordado por las partes (quejoso y autoridad o autoridades responsables) se verifique en los términos consignados en el propio convenio, sin que resulte imperioso analizar los términos de dicho instrumento. Ello será así, precisamente porque el incumplimiento de la sentencia de amparo, en los términos consignados en ésta, es lo que permite que las partes convengan en cumplir de manera alterna dicho fallo, por lo que resultaría contradictorio que el órgano jurisdiccional de amparo considerase que el contenido del convenio no resulta adecuado para que se tenga por cum-

plida la sentencia de amparo, pues precisamente las partes acordaron una forma distinta para ello.

P. V/2016 (10a.)

Incidente de cumplimiento sustituto 6/2015. Luminosa Pérez Huerta. 3 de noviembre de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Alberto Rodríguez García.

Incidente de cumplimiento sustituto 4/2014. Blanca Catalina González Quevedo. 23 de febrero de 2016. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número V/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS A SEGUIR CUANDO LO SOLICITE CUALQUIERA DE LAS PARTES. De la interpretación armónica de lo previsto en los artículos 107, fracción XVI, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 204 y 205 de la Ley de Amparo, así como del considerando séptimo y del punto segundo, fracción VI, inciso D), del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, se advierte que el incidente de cumplimiento sustituto procede a petición de cualquiera de las partes ante el órgano jurisdiccional que conoció de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, y que será precisamente esa instancia la que deberá sustanciar dicho procedimiento, la cual, previo análisis de la naturaleza del acto reclamado y de los requisitos constitucionales previstos, en caso de estimar procedente el cumplimiento sustituto, emitirá la opinión correspondiente y la enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva al respecto; en cambio, si estima que el referido cumplimiento es improcedente, emitirá resolución impugnante mediante queja, en términos del artículo 97, fracción I, inciso h), de la Ley de Amparo. En caso de que este

Alto Tribunal se pronuncie a favor de la procedencia del cumplimiento sustituto, entonces devolverá los autos al órgano de amparo del conocimiento, a efecto de que substancie el incidente innominado en el que las partes contarán con la oportunidad de aportar diversas pruebas tendentes a precisar el monto de la indemnización que deba pagarse a la parte quejosa por concepto de daños y perjuicios, así como, en su caso, el factor de actualización correspondiente. Una vez determinado lo anterior, el órgano de amparo requerirá a la autoridad responsable para que, sin excusa ni dilación alguna, inmediatamente haga el pago correspondiente a la quejosa, pues el cumplimiento sustituto facilita el acatamiento de la sentencia a las autoridades responsables.

P. III/2016 (10a.)

Incidente de cumplimiento sustituto 6/2015. Luminosa Pérez Huerta. 3 de noviembre de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Alberto Rodríguez García.

Incidente de cumplimiento sustituto 4/2014. Blanca Catalina González Quevedo. 23 de febrero de 2016. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número III/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

Para la procedencia del cumplimiento sustituto de la sentencias de amparo, ya sea a petición de cualquiera de las partes o de oficio (caso en el que no existe conformidad de la parte quejosa para que la sentencia de amparo se cumpla de forma diversa a lo que establece), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no dispone de mayores requisitos que el consistente en que la autoridad responsable manifieste la imposibilidad o inconveniencia de cumplir la sentencia de amparo en sus términos o porque se afecte a la sociedad en mayor grado que los beneficios que pudiera obtener o porque sea imposible el cumplimiento

en sus términos o desproporcionalmente gravoso. Ahora bien, con la reforma constitucional en materia de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once y que entró en vigor el cuatro de octubre de ese año, el supuesto relativo a la afectación social frente al beneficio del quejoso sufrió los siguientes tres cambios importantes: a) se suprimió el calificativo "gravemente" respecto de la afectación social, lo que supone la flexibilización de esta figura, dado que aquélla podría ser de una entidad menor; b) se excluyó a los terceros como sujetos cuya afectación podría generar el que una sentencia de amparo se cumpla de manera sustituta, de modo que sólo será la sociedad la que se proteja a través de esta figura; y, c) se eliminó el vocablo "económico", que modulaba el beneficio del quejoso, frente al cual se contrasta la afectación social, y esto sólo supone que el beneficio del quejoso no deberá tasarse única o preponderantemente en términos económicos, pues sin duda este criterio deberá seguir considerándose, ya que sería imposible que, de entre los beneficios que obtiene un quejoso con el cumplimiento de la sentencia de amparo, no se encuentre el económico. Se prevé, además, la posibilidad de que se decrete el cumplimiento sustituto cuando las circunstancias del caso impliquen que sea imposible (material o jurídicamente) cumplir con la sentencia de amparo, supuesto que si bien no se encontraba en la Constitución, ya se reconocía en la jurisprudencia. De este modo, el único supuesto introducido con motivo de esa reforma, al tenor del cual se puede decretar el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, es el referente a que resulte desproporcionalmente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. Sobre este último aspecto, resulta importante precisar que, para determinar si se actualiza la condición referente a la "desproporcionalidad gravosa", deberá justificarse si retrotraer las condiciones que prevalecían antes de la violación implica un costo desproporcionalmente mayor que cumplir con la sentencia de amparo de manera sustituta. Es importante recalcar que esta condición no se actualizará si se aduce un gasto sólo mayor, ya que se requiere que el gasto que implica cumplir con la sentencia de amparo en sus términos sea mucho mayor que el que implica hacerlo de manera sustituta. Éste es un mandato de optimización para que en el caso del cumplimiento de las sentencias de amparo se aplique un criterio racional a partir del cual se maximice el beneficio individual (derivado de la concesión del amparo) sin sacrificar el beneficio social (representado por el recurso público destinado al cumplimiento de la sentencia de amparo). En este sentido, se autorizará el cumplimiento sustituto del fallo protector cuando el acatamiento en sus términos no cumpla con la condición óptima y, por ende, implique que el quejoso obtenga un beneficio y al mismo tiempo ello se traduzca en un decremento considerable para el Estado.

Incidente de cumplimiento sustituto 6/2015. Luminosa Pérez Huerta. 3 de noviembre de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Alberto Rodríguez García.

Incidente de cumplimiento sustituto 4/2014. Blanca Catalina González Quevedo. 23 de febrero de 2016. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número IV/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS Y FORMAS EN LOS CUALES PROCEDE DECRETARLO.

De conformidad con el artículo 107, fracción XVI, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de junio de dos mil once, y que entró en vigor el cuatro de octubre de ese año, el cumplimiento de la sentencia de amparo de forma sustituta procede cuando: 1) la parte quejosa lo solicite; 2) el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo decrete de oficio; o, 3) las partes establezcan un convenio, sancionado ante el propio órgano jurisdiccional, a través del cual se tenga por cumplido el fallo protector. Asimismo, dicho precepto constitucional prevé dos formas a través de las cuales la sentencia de amparo podrá cumplirse de manera distinta a lo previsto en la propia resolución: 1) mediante el incidente de pago de daños y perjuicios al quejoso; o, 2) a través del convenio referido. La razón que subyace a esta figura es que las sentencias de amparo siempre deben cumplirse, pues precisamente, ante la inconveniencia de ello o su imposibilidad, el Constituyente dispuso que puedan cumplirse de manera sustituta en los supuestos y las formas antes precisados.

P. II/2016 (10a.)

Incidente de cumplimiento sustituto 6/2015. Luminosa Pérez Huerta. 3 de noviembre de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González

Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Alberto Rodríguez García.

Incidente de cumplimiento sustituto 4/2014. Blanca Catalina González Quevedo. 23 de febrero de 2016. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número II/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

ESPECTRO AUTISTA. LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN VII Y 10, FRACCIÓN XIX, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN RECONOCEN UN MODELO DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES.

El hecho de que los citados preceptos legales prevean que las personas con la condición del espectro autista cuentan con la libertad de tomar decisiones por sí o "a través de sus familiares en orden ascendente o tutores", de manera alguna puede ser interpretado en el sentido de que las personas que, conforme al sistema jurídico ejercen la tutela sobre la persona con la condición del espectro autista, puedan sustituir sus decisiones, sino que ésta goza de su derecho inescindible de manifestar su voluntad, la cual deberá respetarse y acatarse, a pesar de que no se estime "adecuada" acorde a los estándares sociales. Es decir, la persona con la condición de espectro autista puede ser ayudada para adoptar decisiones, pero es ésta quien en última instancia las toma; máxime que la interpretación de las disposiciones legales referidas no puede desvincularse de las finalidades y principios que persigue la ley en comento, a saber, "impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista, mediante la protección de sus derechos y necesidades fundamentales", por lo que cualquier política pública en materia del espectro autista, debe dirigirse a "coadyuvar a que las personas con la condición del espectro autista se puedan valer por sí mismas". En ese contexto, se colige que el tipo modelo que pretendió adoptar el legislador al emitir la referida ley es, precisamente, el atinente al de asistencia en la toma de decisiones, como salvaguarda de la voluntad y libertad de las personas con la condición del espectro autista, sin restringir sus facultades de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero reconociendo que en determinados casos, se les puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándoles para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarios, para que de esta manera se respeten sus derechos, voluntad y preferencias.

P. XIII/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 33/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 18 de febrero de 2016. Mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Nota: Esta tesis aislada se refiere a las razones contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número XIII/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2014 Y SU ACUMULADA 94/2014 CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE.

Comparto la mayoría de las determinaciones aprobadas en la ejecutoria del día de hoy respecto a la declaratoria de validez de los artículos 102, fracción 1, y 304, fracción 1, ambos del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Sin embargo, disiento en que la declaratoria de validez deba extenderse sobre la totalidad de las normas. En mi opinión, debió declararse la invalidez de las porciones normativas que hacen referencia a los frentes, coaliciones y fusiones.

En la ejecutoria se justifica la imposibilidad de evaluar dicha porción normativa, al estimarse que ello se realiza a través de la técnica legislativa de la "remisión", pues se dispone que los frentes, coaliciones y fusiones "se rigen por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos". Para la mayoría, cuando la norma impugnada hace remisión a lo que establece una ley de otro orden jurídico (federal), el contenido incorporado no sea analizable, porque se debió combatir la norma a que se hace remisión, lo que en el caso no sucedió. No comparto esta afirmación, ya que este razonamiento falla en distinguir la existencia de dos normas jurídicas independientes. La parte actora no combate la norma destino de la remisión, sino aquella que remite y, por tanto, debe analizarse en sus méritos la decisión de la norma local de adoptar la regulación federal.

Así, en mi opinión, no existe un obstáculo para analizar el artículo 102, numeral 1, de la legislación local. Una vez superado dicho obstáculo técnico, se debe entrar al fondo. Aquí, en mi opinión, este Pleno debió declarar la invalidez de las referidas porciones normativas, porque dice que las coaliciones, frentes y fusiones se regulan por la ley general, lo que no puede un Estado hacer por razón de incompetencia, ya que corres-

ponde al Congreso de la Unión dicho ámbito material, según se determinó, al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, falladas en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce.

En la referidas ejecutorias, este Pleno determinó que las coaliciones, frentes y fusiones constituyen un ámbito de regulación otorgado en titularidad exclusiva al Congreso de la Unión para regularse en una ley general, por lo que cualquier intento regulatorio de una ley local por configurar dichas figuras debe declararse inválido. De ahí que, en mi opinión, este Pleno debió declarar la invalidez respectiva únicamente por lo que respecta a la mención de esas figuras.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 63/2014 y su acumulada 94/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 969.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 62/2009 Y 104/2009.

En sesiones públicas de 30 de abril y 2 de mayo de 2013, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió los asuntos al rubro, en el sentido de reconocer la validez de los siguientes decretos: **(a)** de la Sexagésima Legislatura del Estado de Guanajuato, mediante el cual, se reformó el artículo 1o. de la Constitución Política de esa entidad federativa, en la porción normativa que dice: "*Para los efectos de esta Constitución y de las leyes que de ella emanen, persona es todo ser humano desde su concepción hasta su muerte natural. El Estado le garantizará el pleno goce y ejercicio de todos sus derechos*"; y, **(b)** de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual, se reformó el artículo 12 de la Constitución Política de esa entidad federativa, en la porción normativa que dice: "*... Todo ser humano desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales hasta su muerte natural.*"

En un primer momento, la propuesta presentada por el Ministro Franco González Salas para la discusión de la controversia 104/2009, y la elaborada bajo mi ponencia en su similar 62/2009, dio una explicación sobre el sistema de competencias concurrentes en materia de salubridad general y del contenido de las disposiciones,¹ cuya interpretación sistemática, nos lleva a la conclusión de que el Municipio promovente sí tiene competencias en dicha materia.

Ahora bien, no comparto el sentido de la sentencia ni las consideraciones realizadas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en ambos asuntos, en

¹ Los artículos 4o. y 115, fracción III, segundo párrafo, del inciso i), de la Constitución; artículo 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud; y artículos 3, fracción III, y 14 de la Ley Estatal de Salud.

las que por un lado se califica de inatendibles los conceptos de invalidez relacionados con la violación de derechos humanos de los habitantes de los Municipios que promovieron las controversias constitucionales; y, por otro lado, se califica de infundados los argumentos propuestos por las Municipios actores en los que se sostiene que las normas impugnadas comportan una invasión competencial de las atribuciones constitucionales de esos Municipios.

Por lo anterior, me permito exponer las razones por las que disiento de la resolución recaída en **las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009**.

Como ya señalé, en cuanto al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones a derechos humanos, una mayoría del Tribunal Pleno decidió declararlos inatendibles por no estar relacionados con alguna violación competencial, en el entendido de que la controversia constitucional no es la vía idónea para ello.

Las razones de mi disenso se centran en que, en algunas ocasiones, cuando los argumentos sobre violaciones de derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales (como puede ocurrir, por ejemplo, cuando se trata de *derechos sociales* como la educación o la salud, o de *tercera generación*, como el derecho al medio ambiente), entonces, sí es posible que en una controversia constitucional se introduzcan o analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales. El planteamiento que subyace a esta idea, es que el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar modulado o influenciado por el contenido de algunos derechos fundamentales. Así, por ejemplo, para determinar el alcance de las competencias constitucionales en materia de salud, se tendría que atender en parte al contenido del derecho en cuestión.

Lo anterior cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta el contenido del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, en el que se sostiene 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.", de tal manera que "... el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.". En consecuencia, si en una demanda de controversia constitucional se plantean argumentos en los que se aduce que la invasión de competencias de algún orden de gobierno impide realizar las actividades concernientes a la protección de derechos humanos, o con ello se permiten su transgresión, como ocurre en este caso, debe considerarse que es posible analizar este tipo de argumentos en esta vía de control constitucional.

Por lo demás, debo señalar que sostuve esta postura en el marco de la discusión de la **controversia constitucional 54/2009**, resuelta el 17 de mayo de 2010, en donde señalé que, si bien la finalidad de las controversias constitucionales no es la defensa de los derechos fundamentales, esto no puede ser descartado de forma tajante. Por medio de la revisión de cada caso concreto, podemos verificar si, ante la afectación del ámbito competencial de un orden de gobierno, procede de forma indirecta analizar un alegato sobre violación a derechos humanos que pueda tener impacto en un tema competencial.

Ahora bien, por lo que hace al estudio de los planteamientos sobre la transgresión a la esfera competencial de los Municipios demandantes, el Pleno de esta Suprema Corte

resolvió reconocer la validez de las porciones normativas contenidas en el artículo 1o. de la Constitución de Guanajuato, y el párrafo sexto del artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, por no advertirse la existencia en la Constitución de una competencia directa en materia de prestación de servicios de salud a cargo de los Municipios. Como ya adelanté, tampoco comparto las consideraciones de la mayoría sobre este punto, ya que desde mi punto de vista, las autoridades locales, Estados y Municipios tienen *competencia para ejecutar* las normas oficiales en materia de salubridad.

En primer término, el segundo párrafo del inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional establece que: "... en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales". Dicha facultad puede entenderse de mejor manera, si se conceptualiza como una "competencia de ejecución" de las normas federales a cargo de los Municipios, que en este caso particular se traduce en una competencia para ejecutar una norma oficial federal en materia de salud y varias disposiciones de la Ley General de Salud.

El concepto de competencia de ejecución tiene como trasfondo la distinción funcional entre "legislación" y "ejecución". Al respecto, puede decirse que en el derecho comparado existen dos aproximaciones a las competencias de ejecución: (i) la propia del *federalismo norteamericano*, que se apoya en el principio de que el autor de la norma es también el encargado de ejecutarla; y, (ii) la del *federalismo alemán*, de acuerdo con la cual la regla general es que la legislación federal es ejecutada por los *Länder*.² Si bien la distinción competencial entre "legislación" y "ejecución" entre dos instancias territoriales está vinculada originalmente a la división funcional que existe entre Estado federal y entidades federativas, considero que puede ser perfectamente aplicable la relación entre la Federación y los Municipios.³

En efecto, en este caso concreto, puede decirse que el artículo 115 constitucional establece una competencia de ejecución de la legislación federal, entendida en un sentido amplio, a favor de los Municipios. Como puede observarse, no se trata de que el Municipio tenga competencia para emitir actos materialmente legislativos, como ocurre con la facultad reglamentaria contemplada en la fracción II del artículo 115 constitucional, sino de una *competencia de ejercicio obligatorio de ejecutar* las normas federales. En esta línea, en la **controversia constitucional 54/2009**, el Pleno de la Corte sostuvo, entre otras cosas, que la Federación puede emitir normas técnicas vinculantes para todas aquellas autoridades que integren el Sistema Nacional de Salud.

Si de acuerdo al artículo 5o. de la Ley General de Salud, dicho sistema "está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local ... que presten servicios de salud"; y los Municipios son autoridad sanitaria, según se desprende de los artículos 3, fracción III, y 14 de la Ley Estatal de Salud, es posible concluir que el Municipio actor tiene facultades para vigilar y hacer cumplir

² Bernadí Gil, Xavier, *Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria*, Revista d'estudis autonòmics i federals, Núm. 6, 2008, página 321.

³ En el caso español, por ejemplo, la distinción nos remite a la división competencial entre el Estado central y las comunidades autónomas. Al respecto, *cfr.*, Jiménez Asensio, Rafael, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas/Ivap, 1993.

en la esfera de su competencia la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.*

Por lo demás, hay que recordar que en la **controversia constitucional 54/2009**, se utilizó una distinción que de alguna manera se asemeja a la aquí propuesta entre competencia de "legislación" y competencia de "ejecución".

En dicho precedente se sostuvo que la salubridad general es una materia donde se establece una "conurrencia operativa" y no una "conurrencia normativa" para las autoridades locales, lo que quiere decir que esas materias no se transforman en "competencias normativas" para las autoridades locales, a pesar de que los hospitales que prestan esos servicios de salud sean construidos, financiados u operados localmente, de tal suerte que esas materias mantienen su origen federal (en cuanto "competencias normativas"), lo que permite que puedan ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales en la materia.⁴

Lo anterior podría explicarse de forma más sencilla diciendo simplemente que en materia de salubridad general las autoridades locales, Estados y Municipios tienen *competencia para ejecutar* las normas oficiales que la Federación establece. Así, en este caso, la concurrencia no significa que todas las autoridades (Federación, entidades federativas y Municipios) puedan "legislar" las normas técnicas que rigen en materia de *salubridad general* (aquí cabría hablar de "legislar", en el sentido de "elaborar" o "producir" esas normas, sin que ello comprometa una determinada posición respecto de qué son las normas oficiales), sino que la concurrencia es asimétrica: la Federación legisla y ejecuta las normas técnicas; mientras que Estados y Municipios sólo las ejecutan.

De acuerdo con lo anterior, estimo que cabe atender los planteamientos sobre violaciones a derechos humanos como afectación indirecta de la esfera competencial de un orden de gobierno, y que los Municipios tienen una competencia constitucional para ejecutar las normas oficiales que la Federación establece en materia de salubridad general, derivada de lo establecido en el segundo párrafo del inciso i) de la fracción III del artículo 115.

Nota: Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009, que contienen el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparecen publicadas en la *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 1, octubre de 2013, páginas 644 y 739, respectivamente.

⁴ En la sentencia de la citada **controversia constitucional 54/2009**, se establece expresamente lo siguiente: "**La materia de salubridad general establecida en la Constitución y administrada en la Ley General de Salud es una materia en donde se establece una concurrencia operativa, no una concurrencia normativa.** En las materias que se consideran de salubridad general establecidas en los apartados del artículo 13 de la Ley General, aun cuando sean operados por hospitales construidos, financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan **no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia.**"

Esta obra se terminó de editar el 31 de agosto 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.

