

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 71

Tomo I

Octubre de 2019

Pleno y Primera Sala (1)

México 2019

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y FORMACIÓN EDITORIAL DE ESTA GACETA
ESTUVIERON A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL 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 71

Tomo I

Octubre de 2019

Pleno y Primera Sala (1)

México 2019

DIRECTORIO

**Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis**

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros Luis María Aguilar Morales
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros Yasmín Esquivel Mossa
José Fernando Franco González Salas
Eduardo Medina Mora I.
(hasta el 8 de octubre de 2019)
Alberto Pérez Dayán

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)	LXXXVII

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 11

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 777

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 877

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1157

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 1163

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 1395

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 1513

Subsección 4.

Sentencias que interrumpen jurisprudencia 1995

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.	
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias	2021

Subsección 2.	
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas	2033

CUARTA PARTE
Plenos de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2.	
Por contradicción de tesis	2177

QUINTA PARTE
Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1.	
Por reiteración	3295

Sección Segunda	
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	3421

SEXTA PARTE
Normativa, Acuerdos Relevantantes y Otros

Sección Primera
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.	
Pleno.....	3645

Subsección 2.

Salas 2659

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 3665

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas 3945

Índice de Ejecutorias 3993

Índice de Votos Particulares y Minoritarios 4015

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales 4077

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 4113

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes
del Consejo de la Judicatura Federal 4115

OCTAVA PARTE

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

NOVENA PARTE

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

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

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

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

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

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por diez 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

XIV

de criterios, las que interrumpen 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. También 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; y en su Décima Parte, denominada "Otros índices", se contienen los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática.

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, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

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

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

XVI

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

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

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

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplos:

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

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)
Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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:

I.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 Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

**PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

**SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

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

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

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

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

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral. En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar –a través de la acción estatal– que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los congresos locales no es optativo para las entidades federativas. Por lo tanto, en sistemas electorales con modalidades de "listas abiertas" de candidaturas –es decir, donde los candidatos de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de "mejores perdedores" de mayoría relativa– o de "listas cerradas no bloqueadas" –es decir, donde el orden de prelación de los candidatos de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa–, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género

en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional.

P./J. 11/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 275/2015. Entre las sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 4 de junio de 2019. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Ausentes: José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Narváez Medécigo.

Criterios contendientes:

El sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados SUP-JDC-1244/2015, SUP-JDC-1245/2015, SUP-JRC-666/2015, SUP-JRC-667/2015, SUP-JRC-668/2015 y SUP-JRC-669/2015, y el diverso sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.

El Tribunal Pleno, el veinticuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 11/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 675.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR. Un análisis integral de los artículos 35, fracción I, 41, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, muestra que el derecho fundamental a votar en una elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional protege únicamente la emisión del sufragio a favor de un partido político (o coalición de partidos), pero no la elección de una persona

o fórmula de personas en específico. Mientras que el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo, considerar que el derecho fundamental a votar bajo este principio electivo protege a su vez la selección de una persona en particular comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales. En esta tesitura, las acciones que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género sub-representado en el partido favorecido, no vulneran el derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio activo. Ciertamente, la implementación concreta de esas medidas correctivas no está exenta de ser considerada violatoria de otros preceptos constitucionales, ni de tener que ceder cuando se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. Sin embargo, en tanto que no hay colisión posible con el derecho al voto activo, tal reajuste no será inconstitucional por vulnerar la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal. Así, el derecho fundamental a votar por legisladores locales de representación proporcional no puede ser, por sí mismo, un argumento válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de escaños por dicho principio electivo ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

P/J. 12/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 275/2015. Entre las sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 4 de junio de 2019. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Ausentes: José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Narváez Medécigo.

Criterios contendientes:

El sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados SUP-JDC-1244/2015, SUP-JDC-1245/2015, SUP-JRC-666/2015, SUP-JRC-667/2015, SUP-JRC-668/2015 y SUP-JRC-669/2015, y el diverso sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.

El Tribunal Pleno, el veinticuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 12/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 675.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES TENDIENTES A LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER VOTADO EN PERJUICIO DE LOS CANDIDATOS PERDEDORES DE MAYORÍA RELATIVA. Un análisis integral de los artículos 35, fracción II, 41, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, muestra que el derecho fundamental a ser votado en una elección de diputaciones locales por el principio de mayoría relativa se agota en la determinación del ganador por dicho principio electivo y, por consiguiente, no tiene el alcance normativo de proteger un lugar específico en las listas de candidatos de representación proporcional. Mientras que el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo, considerar que el derecho fundamental a ser votado bajo este principio electivo a su vez protege el acceso al poder público de ciertos individuos en particular, comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales. En esta tesitura, las acciones para la asignación de diputaciones de representación proporcional que reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género sub-representado en el partido favorecido, no vulneran el derecho fundamental al sufragio pasivo de los candidatos perdedores de mayoría relativa. Ciertamente, la implementación concreta de esas medidas correctivas no está exenta de ser considerada violatoria de otros preceptos constitucionales, ni de tener que ceder cuando se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. Sin embargo, en tanto que no hay colisión posible con el derecho al voto pasivo de los candidatos perdedores de mayoría relativa, un reajuste en este sentido no será inconstitucional por vulnerar la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal. Así, el derecho fundamental a ser votado de los candidatos de

mayoría relativa que no resultaron ganadores por dicho principio electivo, no puede ser por sí mismo un argumento válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de escaños por el diverso principio de representación proporcional ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

P./J. 13/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 275/2015. Entre las sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 4 de junio de 2019. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Ausentes: José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Narváez Medécigo.

Criterios contendientes:

El sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados SUP-JDC-1244/2015, SUP-JDC-1245/2015, SUP-JRC-666/2015, SUP-JRC-667/2015, SUP-JRC-668/2015 y SUP-JRC-669/2015, y el diverso sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.

El Tribunal Pleno, el veinticuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 13/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 675.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 5.

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL COMISIONADO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (DECRETO 221, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS).

III. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS GARANTES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN LA MATERIA (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO RESULTA EXIGIBLE A LOS ASPIRANTES A COMISIONADOS DE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONTAR CON TÍTULO PROFESIONAL EN ALGUNA CIENCIA DETERMINADA, ENTRE OTRAS, LA DE LICENCIADO EN DERECHO, SIEMPRE QUE TENGAN UNA ESPECIALIZACIÓN ADECUADA EN LA MATERIA

(ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INOPERANTE LA IMPUGNACIÓN DE UN PRECEPTO DE LA LEY LOCAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES POR VULNERAR LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL (ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2016. INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO TLAXCALA. 11 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 11 de abril de 2019.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el quince de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edgar González Romano, en su carácter de comisionado presidente del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos legislativo y ejecutivo demandados, los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de Tlaxcala.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

- El artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto 249, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis.

- El Decreto 221, por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de Tlaxcala, el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el accionante son, en síntesis, los siguientes:

Primer concepto de invalidez. El Decreto 249 es inconstitucional, en virtud de que transgrede el principio de especialización del órgano garante "Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala", reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El apartado A, fracción VIII, del artículo 6o. constitucional establece que los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, contarán con un órgano autónomo que será responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, y deberá estar especializado en materia de transparencia y rendición de cuentas.

De tal manera que el personal del órgano garante debe estar capacitado para evaluar a los sujetos obligados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia, también para orientar a los ciudadanos en la elaboración de solicitudes de información pero, fundamentalmente, deben tener conocimientos sobre el procedimiento y su sustanciación, derivado de la negativa u omisión de los sujetos obligados de proporcionar información que les sea solicitada, así como la emisión de resoluciones para hacer efectivos los derechos contenidos en el artículo 6o. constitucional.

El legislador federal ordenó la creación de órganos constitucionales autónomos con la finalidad de garantizar derechos fundamentales específicos, entre ellos, el derecho de acceso a la información, del cual derivan la "transparencia" y la "rendición de cuentas" como temas de relevante importancia que requieren de la especialización de sus titulares y del personal del órgano garante de cada Estado.

De acuerdo con la voluntad del legislador federal, dichos órganos garantes deben ser instituciones especializadas en la materia para las que fueron creadas, debiendo permitir la agilización de la administración de justicia en asuntos coyunturales como el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Con base en lo anterior, el Decreto 249 es inconstitucional por reformar la fracción II del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Pública del Estado de Tlaxcala,¹ ya que contraviene el principio de especialidad consagrado en el artículo 6o. de la Constitución Federal, pues permite que todo profesionista con título y cédula profesional pueda participar en la integración del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, sin que dichos profesionistas posean conocimientos en la materia.

Lo anterior es así, en la medida en que no puede dejarse en manos de personas que no tengan los conocimientos teóricos y prácticos en la materia, la protección del derecho fundamental de acceso a la información, ya que lo ideal es que cuenten con conocimientos en derecho o en las ciencias sociales afines para lograr ese objetivo.

Además, la reforma impugnada contraviene la fracción III del artículo 30 la ley de la materia,² puesto que la reformada fracción II del citado precepto legal prevé que para ser comisionado del Consejo General del Instituto se debe tener el grado de licenciatura, con título y cédula profesional, es decir, profesionistas que no sean afines con el derecho al acceso a la información, protección de los datos personales, cultura de la transparencia y la archivística.

Ello no ocurre en el Poder Judicial Federal, en donde por mandato constitucional la especialización que deben de reunir los Jueces y Magistrados que lo integran, se da a través del servicio profesional de carrera, máxime que el órgano garante de Tlaxcala contempla en su reglamento interior la figura del "servicio profesional de carrera", con el que se busca la especialización de sus funcionarios.

Luego, al no dirigir el decreto impugnado, la convocatoria para los integrantes del Consejo General del Instituto de Transparencia de la entidad a las

¹ "Artículo 30. El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado, previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"II. Tener grado de licenciatura, con título y cédula profesional legalmente expedidos con al menos cinco años de antigüedad; ..."

² "Artículo 30. El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado, previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"III. Demostrar conocimiento en actividades profesionales, del servicio público o académicas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística; ..."

profesiones más cercanas, se inobservan los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, porque no existe certeza de la preparación de los funcionarios que llegaren a integrar el instituto mencionado, tampoco sobre su independencia y excelencia para hacer efectivos los principios consagrados en la Constitución.

Por otra parte, el decreto contraviene los artículos 39 y 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, toda vez que si el órgano garante no cuenta con comisionados afines al área del derecho, por ende, el comité de transparencia de dicho órgano no podrá cumplir con sus objetivos de capacitación, con certeza y eficiencia, a los comités de transparencia de los sujetos obligados, lo que contraviene el artículo 6o. constitucional.

También se conculca el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, que establece que en la conformación del órgano garante deberá procurarse la equidad de género y se privilegiará la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

De igual modo, se vulnera lo dispuesto por el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, pues no se perfecciona ni se robustece la autonomía e independencia del órgano garante local, ya que no se garantiza la prontitud en los procesos y resoluciones del conocimiento de aquél, así como el hecho de que no se aborden con amplitud las cuestiones que les sean planteadas.

Segundo concepto de invalidez. El Decreto 221 por el cual se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, es contrario al Texto Fundamental ya que invade la soberanía del Estado de Tlaxcala, puesto que dicho decreto materializa el contenido del artículo quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³ en el sentido de que las Legislaturas Estatales deben armonizarse con la mencionada ley general.

Así, conforme al artículo 6o. de la Constitución Federal, no se advierte que sea facultad exclusiva de la Federación, legislar en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, sino que existe una

³ "Quinto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente ley."

doble "jurisdicción" tanto federal como local, cumpliendo en ambos casos con las directrices contempladas en el referido precepto constitucional.

Efectivamente, la competencia de legislar en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales no es exclusiva de la Federación, puesto que el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional establece que el Congreso de la Unión tendrá la facultad para expedir la ley general de la materia, en la que desarrolle los principios y bases correspondientes aplicables a todos los niveles de gobierno, de lo que se sigue que las leyes locales reglamentarias no son competencia federal, de ahí que el artículo quinto transitorio que obliga a la armonización de las legislaciones locales con la ley general de la materia sea transgresora del pacto federal y, por vía de consecuencia, también lo es el Decreto 221 impugnado.

Tercer concepto de invalidez. Se considera inconstitucional el Decreto 221, porque adolece de omisión legislativa en tanto que no es armónico con las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente en los siguientes temas:

1. Omisión legislativa parcial en cuanto al concepto de "gobierno abierto", regulado deficientemente en el artículo 52 de la ley de la materia de Tlaxcala;
2. Omisión legislativa total por lo que hace a "los criterios de interpretación" previstos en los artículos 199 y 200 de la ley general de la materia; y
3. Omisión legislativa relativa a la fe pública del secretario técnico de Asuntos Jurídicos del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala.

Cuarto concepto de invalidez. El Decreto 221 combatido es inconstitucional en razón de que existe una laguna técnica en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, que afecta concretamente a los artículos 43 y 44 del capítulo IV denominado: "Del consejo consultivo del instituto", ya que para que el citado consejo consultivo tenga vigencia y eficacia normativa, es necesario que se encuentre regulado en otra norma, esto es, que dicho consejo también esté previsto en la Constitución del Estado de Tlaxcala.

Quinto concepto de invalidez. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala publicada por virtud del Decreto 221, presenta una antinomia con la diversa Ley de Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala, toda vez que dichas normas prevén un mismo supuesto de hecho con consecuencias jurídicas incompatibles, lo que genera ambigüedad y, por tanto, la inconstitucionalidad de la ley local citada en primer término.

Lo anterior, ya que los artículos 61, fracción I, 69, fracción I, y 72, fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, establecen que los partido políticos y las personas morales constituidas en asociaciones civiles por ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, tendrán la obligación de poner a disposición del público su padrón de afiliados y militantes con sus respectivos nombres, apellidos, fecha de afiliación y entidad de residencia y, por lo que hace a los sindicatos, la publicidad del padrón de socios; mientras que el numeral 3o. de la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala dispone que dicha información es confidencial y sensible.

Sexto concepto de invalidez. El artículo 61, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala publicada en el Decreto 221, es inconstitucional, porque indebidamente crea un procedimiento ajeno y contrario al de acceso, rectificación y cancelación de datos personales que ordena el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que estatuye el procedimiento relativo a la solicitud de corrección de datos personales, lo cual también pugna con lo previsto en el artículo 54 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala.

Séptimo concepto de invalidez. El artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala⁴ –derivado del Decreto 221–, invade la autonomía financiera del órgano garante que consagra la fracción II, párrafo quinto, del artículo 116 de la Constitución General, que concede plena autonomía a los órganos autónomos para establecer la remuneración que deberán percibir sus servidores públicos, con la sola limitante de que se incluya en el presupuesto de egresos mediante un tabulador desglosado.

Lo anterior, ya que el precepto considerado inconstitucional, supedita la autonomía financiera del órgano garante al Poder Judicial Local, por lo que se está ante una invasión de competencias que incide en la autodeterminación, facultades, validez y eficacia de la toma de decisiones respecto a la asignación y destino del presupuesto del instituto accionante.

Octavo concepto de invalidez. El Decreto 221 vulnera el principio de protección judicial contenido en el artículo 17 constitucional, así como en el

⁴ "Artículo 34. Los comisionados tendrán la misma calidad entre ellos, la que se traducirá en igualdad de derechos y no habrá diferencias fuera de las funciones de cada uno.

"Los comisionados en el ejercicio de su cargo recibirán una remuneración mensual, que no debe ser superior a la que perciben los jueces de primera instancia del Tribunal Superior de Justicia del Estado."

numeral 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de que prevé un recurso ineficaz al realizar el legislador local una homologación deficiente del "recurso de revisión" previsto en los artículos 134 y 150 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, pues dispuso un plazo de treinta días hábiles para sustanciar todo el procedimiento, destacándose el plazo de diez días para que las partes manifiesten lo que a su derecho convenga, aporten pruebas y formulen alegatos, lo que contraviene el derecho a un recurso rápido y sencillo.

Asimismo, se infringe el principio de progresividad en tanto que el legislador local derogó el recurso de revisión que estaba previsto en los artículos 60 a 80 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala abrogada, los cuales sí contemplaban la existencia de un recurso efectivo y acorde a las directrices establecidas en el artículo 60., apartado A, fracción VII, constitucional.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. El promovente señaló como transgredidos los artículos 60., 17, 73 y 116, fracción II, párrafo quinto, y fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Admisión. Mediante proveído de dos de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 108/2016 y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas, en su carácter de instructor.

En acuerdo de dos de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus informes; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

I. La reforma a la fracción II del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, no debe interpretarse de forma aislada, sino de manera conjunta con las disposiciones contenidas en la Constitución Federal y la Constitución del Estado de Tlaxcala, que refieren que para la selección de los comisionados del órgano garante deberá privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Así, del artículo 95 (sic), párrafo quinto, de la Constitución del Estado de Tlaxcala,⁵ y de los numerales 29,⁶ 30⁷ y 31⁸ de la ley local de la materia, resulta

⁵ "Artículo 97. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el derecho humano que tiene toda persona para obtener información creada, administrada o en poder de los sujetos obligados, la cual no tendrá más limitación o excepción que aquella información que sea reservada o clasificada por comprometer la seguridad nacional, del Estado o la de los Municipios y aquella que ponga en riesgo la privacidad o la seguridad de los particulares; así como de proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados. Los sujetos obligados a proporcionar la información tendrán la facultad de clasificar y reservarla en atención a lo dispuesto por esta Constitución y la ley de la materia.

"...

"El instituto contará con un Pleno integrado por tres comisionados propietarios y sus respectivos suplentes, mismos que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura que corresponda, mediante convocatoria pública abierta, expedida por el Congreso del Estado en la forma y términos que la ley señale. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género y se privilegiará la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales."

⁶ "Artículo 29. El instituto contará con un Consejo General, órgano máximo de gobierno, integrado en la forma y términos que establecen esta ley y su reglamento."

⁷ "Artículo 30. El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado, previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"I. Ser mexicano, con residencia en el Estado no menor a cinco años anteriores a la fecha de su nombramiento;

"II. Tener grado de licenciatura, con título y cédula profesional legalmente expedidos con al menos cinco años de antigüedad;

"III. Demostrar conocimiento en actividades profesionales, del servicio público o académicas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística;

"IV. Gozar de reconocido prestigio profesional y personal;

"V. Tener al menos treinta y tres años cumplidos al día de la convocatoria;

"VI. No ser dirigente de partido político alguno o haber ocupado un cargo de representación popular, ni haber sido servidor público con funciones de dirección o atribuciones de mando dentro de la administración pública federal, estatal o municipal. También será impedimento el desarrollo de cualquier otra actividad que se contraponga a las funciones propias de su encomienda, excepción hecha de los de carácter docente y de investigación científica.

"Para los supuestos señalados en esta fracción, el impedimento desaparecerá si el interesado se separa de su función, cargo, comisión o empleo cuando menos con un año previo a la fecha de su designación.

"VII. No estar privado de sus derechos civiles o políticos."

⁸ "Artículo 31. El procedimiento para la selección de los comisionados y sus respectivos suplentes se desarrollará de la manera siguiente:

"I. Al menos cuarenta y cinco días naturales anteriores a la fecha de conclusión del periodo para el cual fueron electos los comisionados, o dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Congreso del Estado tenga conocimiento de la falta definitiva de alguno de los comisionados

claro advertir el perfil requerido para la integración del órgano garante local, de manera que no se ve afectado el principio de especialización, en virtud de que los aspirantes no solamente deben contar con título y cédula profesional en cualquier área del conocimiento, sino que también deben demostrar tener

propietarios así como la de su respectivo suplente, las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, presentará ante el Pleno del Congreso la convocatoria para la selección de él o los nuevos comisionados, según sea el caso. Dicha convocatoria será aprobada por la mayoría de los diputados que integran la Legislatura;

"II. La convocatoria debe contener los requisitos siguientes:

"a) Ser publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad;

"b) Los requisitos de elegibilidad que el artículo anterior establece;

"c) Señalar los documentos que los interesados deberán presentar para acreditar los requisitos exigidos;

"d) Señalar la fecha y el horario en que la Secretaría Parlamentaria hará la respectiva recepción de las solicitudes y documentos de las personas interesadas en participar;

"e) Establecer el procedimiento para realizar las etapas de la evaluación a los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto;

"f) Nombre de los sinodales que apliquen la entrevista, e (sic)

"g) Señalar las fechas en que han de celebrarse las etapas de evaluación a los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto.

"III. Al día siguiente hábil a la conclusión del periodo de recepción de solicitudes y documentación de los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto, la Secretaría Parlamentaria, remitirá la documentación a la presidencia de las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, para validar que éstos cumplan con los requisitos de elegibilidad y hecho lo anterior, notificará a los aspirantes esta determinación, mediante cédula que será fijada en los estrados de la Secretaría Parlamentaria, cuando menos con tres días de anticipación al inicio de las etapas de evaluación.

"IV. La evaluación de los aspirantes que cumplan con los requisitos de elegibilidad, se realizará en dos momentos distintos y consistirá en:

"a) Examen escrito: que versará sobre derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia, normatividad y administración y gobierno interno.

"Una vez concluido el examen escrito, los sinodales evaluarán los resultados obtenidos por los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto, e informarán con su resultado a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, para efecto de que ésta última mande publicar en los estrados de la Secretaría Parlamentaria, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la realización del examen escrito, la lista de aspirantes que hayan aprobado dicho examen y, en consecuencia, tienen derecho a pasar a la siguiente fase de la evaluación.

"Para efecto de garantizar la transparencia en el proceso de selección de comisionados del Consejo General del Instituto, el resultado de los exámenes escritos quedará a disposición de los diputados integrantes de la Legislatura, para su consulta, en el interior del cubículo del diputado presidente de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, e (sic)

"b) Examen oral: que se desarrollará en el Congreso del Estado, y versará sobre derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales y cultura de la transparencia, de acuerdo con los temas que en el acto propongan los miembros del jurado que por sorteo le corresponda a cada aspirante, así como en la presentación de un proyecto de trabajo.

los conocimientos en actividades profesionales del servicio público o académicas relacionadas con el derecho a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística.

El Decreto 249 impugnado no viola la autonomía técnica y de profesionalización del instituto actor, en razón de que fue emitido con base en la exigencia constitucional de razonabilidad legislativa y en el ámbito de la libertad de configuración normativa del Congreso del Estado de Tlaxcala, para expedir normas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Además, las razones y causas que dieron motivo a la reforma y derogación contenidas en el decreto impugnado, obedecieron al contenido del artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁹ cuya observancia para la Legislatura Local es ineludible de conformidad con el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Por otra parte, la porción normativa impugnada es acorde con el sistema de transparencia que impera en el país, partiendo de la base de que para ser

"V. Concluido el examen oral, el jurado elaborará un informe en el que dé a conocer los nombres de quienes, a su consideración, obtuvieron los nueve mejores resultados, levantando el acta correspondiente. Este informe tendrá el carácter de opinión no vinculatoria.

"El acta que se levante con motivo del informe elaborado por el sínodo, se depositará en un sobre perfectamente sellado y lacrado para ser entregada a la Junta de Coordinación y Concertación Política y a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales.

"VI. El Pleno del Congreso del Estado, en sesión extraordinaria pública que se celebre el día hábil siguiente a la entrega del informe a que se refiere la fracción anterior, ratificará dicho informe, e inmediatamente después procederá a elegir, de entre los nueve seleccionados, a los comisionados propietarios y suplentes mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.

"La designación de los comisionados se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía, procurando la igualdad de género y privilegiando la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales."

⁹ "Artículo 37. Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

comisionado del órgano constitucional autónomo federal, en términos del artículo 6o., fracción VIII, párrafo décimo, de la Constitución Federal, se requiere cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Norma Suprema, obviando la fracción III del referido precepto constitucional, la cual exige poseer al día de la designación una antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho.

II. El Decreto 221 no es inconstitucional toda vez que obedece a lo previsto en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo régimen transitorio prevé un modelo a través del cual los sistemas federales y locales en la materia deberán armonizarse para lograr los fines constitucionales de la reforma.

Dicho modelo parte de la idea de coordinación y redistribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno a fin de adecuar las normativas correspondientes a sus respectivas competencias, así como la conformación de organismos garantes de la transparencia en el sistema federal, por lo que en modo alguno implica una invasión de la soberanía local.

III. El Decreto 221 impugnado es constitucional en tanto que no adolece de las omisiones legislativas afirmadas por la parte actora, por lo siguiente.

En primer lugar, porque el artículo 52 de la ley local de la materia regula de manera suficiente el concepto de gobierno abierto y sus características, así como las políticas y mecanismos de apertura gubernamental, pues dicha disposición otorga amplias facultades al órgano garante local para que, en el ámbito de su competencia, coadyuve con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración e implementación de políticas y apertura gubernamental.

En segundo lugar, puesto que no es posible que los órganos locales autónomos cuenten con facultades para emitir criterios de interpretación, pues el único fin práctico que tendrían sería en relación con la interpretación de algún asunto del conocimiento del propio órgano garante del Estado de Tlaxcala, aunado a que si dicho criterio se opusiera a uno emitido por el órgano garante nacional de la materia, este último no podría aplicarse al caso ya que sólo tiene carácter orientador de conformidad con el artículo 199 de la ley general de la materia, en relación con el numeral 35 de la ley federal.

Finalmente, por lo que hace a la supuesta ausencia normativa de la fe pública del secretario técnico y de Asuntos Jurídicos del Instituto Garante de Tlaxcala, el actor realiza un estudio incompleto de la normatividad aplicable,

ya que las fracciones I y X del artículo 23 del reglamento interno de dicho órgano, sí establecen las atribuciones aludidas, de tal suerte que se da certeza jurídica a los actos emitidos por el órgano actor.

IV. No existe una laguna técnica en la regulación del Consejo Consultivo del instituto actor, pues los artículos 43 y 44 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala encuentran sustento en los diversos 6o., fracción VIII, y 116, fracción VIII, décimo tercer párrafo, de la Constitución Federal.

Además, dichos preceptos están armonizados con la ley general de la materia, específicamente con los numerales 47 y 48 que regulan al Consejo Consultivo de los órganos garantes, máxime que es en el reglamento respectivo en donde se desarrollan las funciones que el referido consejo tiene encomendadas por la ley.

V. No existe antinomia entre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales, ambas del Estado de Tlaxcala, pues regulan supuestos distintos en relación con la obligación que tienen los partidos políticos, sindicatos y asociaciones civiles que pretendan postular la candidatura de ciudadanos de poner a disposición del público el padrón de sus afiliados o militantes con los respectivos datos personales de éstos, toda vez que dichos datos pueden ser considerados como información reservada si el titular o el comité de transparencia del sujeto obligado así lo solicitan.

VI. El artículo 61 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala es constitucional, lo anterior si se parte del derecho que prevé el artículo 16 constitucional, relativo a que toda persona sea protegida en sus datos personales, así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, de tal modo de que es en la norma secundaria en donde se deben establecer con claridad aquellas prerrogativas que deberán sujetarse los sujetos obligados a través de los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de los datos, cuenta habida que el precepto combatido resulta acorde con el artículo 68 de la ley general de la materia.

VII. El artículo 34 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala no viola la autonomía financiera del órgano garante actor, toda vez que dicho precepto legal se ajusta al artículo 127, fracción III, de la Constitución General, el cual dispone que todo servidor público

recibirá una remuneración adecuada por el desempeño de su función, aunado a que, en ningún caso, dicho servidor público podrá percibir una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

VIII. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, publicada en el Dictamen 221 impugnado, no contraviene el principio de protección judicial al establecer el recurso de revisión, toda vez que los plazos legales de treinta y diez días para resolver dicho recurso y para que las partes hagan valer su derecho de defensa, respectivamente, se ajustan a los lineamientos que establece el artículo 17, párrafo segundo, constitucional, habida cuenta que tampoco se transgrede el principio de progresividad, toda vez que en ningún momento se está interrumpiendo el procedimiento jurisdiccional.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Al rendir su informe, sostuvo que el Decreto 249 por el que se reformó la fracción II del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala es constitucional, en virtud de que no vulnera el principio de especialización que establece el artículo 6o. de la Norma Suprema, en relación con la integración del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la entidad referida.

Lo anterior, ya que conforme a la interpretación sistemática del precepto cuya invalidez se reclama, con la fracción III del propio artículo, se advierte como otro requisito a cumplimentar por el aspirante a comisionado del organismo garante, el acreditar tener conocimientos en actividades profesionales, en el servicio público o académicas, relacionadas con la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística.

Además, sostiene que el artículo 6o., apartado A, fracción VII, párrafo décimo, de la Constitución Federal, establece que para ser comisionado del organismo garante federal se deberán cumplir con los requisitos contenidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 del mismo ordenamiento supremo, excluyendo el Constituyente Permanente el previsto en la fracción III del aludido precepto constitucional, relativo a contar con título de licenciado en derecho, lo cual refuerza la idea de que la intención del Poder Reformador de la Constitución Federal no fue circunscribir el acceso al cargo de comisionado a alguna profesión específica.

Por otra parte, señala que la porción normativa reformada es acorde al estándar previsto por el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso

a la Información Pública,¹⁰ el cual establece las bases para que las Legislaturas establezcan los requisitos para ser comisionado de los organismos garantes de las entidades federativas, privilegiando la experiencia en la materia de los derechos a tutelar, por lo que la especialización se logra con la práctica.

Finalmente, respecto a la contravención del artículo reformado con el artículo 116, fracción VIII, constitucional al impedir la autonomía e independencia del organismo actor, refiere que tales principios no están vinculados con la especialización de los comisionados, en tanto que la autonomía e independencia implican que un ente cuente con personalidad jurídica y patrimonios propios, aunado a que no dependa de ninguno de los Poderes del Estado o de agentes externos que puedan mermar la determinación de sus resoluciones.

SÉPTIMO.—**Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, 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 esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se impugnan los Decretos 249 y 221 emitidos por el Congreso del Estado de Tlaxcala, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis y el cuatro de mayo del mismo año, respectivamente.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser una cuestión de estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

¹⁰ "Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

"En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."

Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquel en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

Temporalidad en relación con el artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto 249, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis.

En el caso, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala impugna el artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto 249, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis.¹²

Por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad contra ese decreto transcurrió del dieciséis de noviembre al quince de diciembre de dos mil dieciséis.

En ese sentido, si el escrito por el que se promovió la acción de inconstitucionalidad se presentó el quince de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³ su presentación fue oportuna.

Temporalidad del Decreto 221 por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala.

Ahora bien, por lo que hace al diverso Decreto impugnado 221, por el cual se expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, debe decirse que dicho acto legislativo fue publicado en

¹¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

¹² Fojas 450 a 453 de la acción de inconstitucionalidad 108/2016.

¹³ Foja 16 vuelta ibídem.

el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis,¹⁴ por lo que el plazo respectivo transcurrió del cinco de mayo al tres de junio de dos mil dieciséis.

Consecuentemente, si la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó, como ya se vio, hasta el quince de diciembre de la anualidad antes mencionada, resulta inconcusos que el presente medio de control de constitucionalidad es improcedente por lo que hace al Decreto 221 combatido, lo anterior al quedar demostrada su extemporaneidad, motivo por el cual lo procedente es sobreseer por lo que hace al mencionado decreto en términos del artículo 20, fracción II,¹⁵ en relación con los diversos 19, fracción VIII,¹⁶ 59¹⁷ y 60¹⁸ de la ley reglamentaria de la materia.

Atento a la determinación que antecede, el examen de validez materia de la presente acción únicamente será el artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto 249, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis, impugnado en el primer concepto de invalidez.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

El artículo 105, fracción II, inciso h), en su parte final, de la Constitución Federal,¹⁹ establece que los organismos garantes del derecho de acceso a la

¹⁴ Fojas 382 a 429 *ibídem*.

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

¹⁸ "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."

¹⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

información y protección de datos personales de las entidades federativas podrán promover acción de inconstitucionalidad contra las leyes que emitan las Legislaturas Locales.

Asimismo, en términos del artículo 59,²⁰ en relación con el diverso 11, primer párrafo,²¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

Por otro lado, el artículo 36, fracción XV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala,²² faculta al instituto actor para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes emitidas por la Legislatura de Tlaxcala que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Asimismo, en términos del artículo 20, fracción V, del Reglamento Interno del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala,²³ la representación jurídica del instituto garante de la entidad estará a cargo de su comisionado presidente, quien, entre otras atribuciones, tendrá la de ejecutar las resoluciones que emita dicho organismo.

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e ..."

²⁰ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

²¹ "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."

²² "Artículo 36. El instituto tendrá, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"XV. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el Congreso del Estado que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales."

²³ "Artículo 20. El presidente del Consejo General es el representante legal del instituto: en el desarrollo de sus funciones tiene las atribuciones siguientes:

"...

"V. Ejecutar las resoluciones que hubiere pronunciado el Consejo General."

En ese sentido, el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad fue signado por Edgar González Romano, en su carácter de entonces comisionado presidente del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, lo cual acreditó con diversas documentales en las que se hace constar la designación en ese cargo, pues exhibió copia certificada del Decreto Número 216 publicado el doce de diciembre de dos mil trece en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala por el que se eligieron a los comisionados del Consejo General de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala,²⁴ la copia certificada del acta de la primera sesión ordinaria de dos mil catorce,²⁵ en la que se instaló el citado Consejo General para el periodo de dos mil catorce a dos mil diecisiete, y la diversa copia certificada del acta de la primera sesión ordinaria del año dos mil dieciséis,²⁶ en la que se determinó designar como comisionado presidente al ahora promovente.²⁷

Luego, si el presente medio de control constitucional fue accionado por el comisionado presidente del organismo garante del Estado de Tlaxcala en cumplimiento a los acuerdos CG/ORD/12-26-05-16²⁸ derivado de la vigésimo tercera sesión ordinaria, así como del diverso CG/ORD/04/30-11-16²⁹ correspondiente a la quincuagésima cuarta sesión ordinaria, ambas emitidas por el Consejo General del referido instituto en términos de lo dispuesto por el artículo 7 del reglamento interno antes mencionado,³⁰ resulta inconcusos que se promovió por parte legitimada conforme a las normas jurídicas antes señaladas.

²⁴ Fojas 17 a 19 del presente expediente.

²⁵ Fojas 20 a 24 íbidem.

²⁶ Fojas 25 a 28 íbidem.

²⁷ En dicha acta se señala que el periodo en que Edgar González Romano –aquí promovente– como comisionado presidente será el comprendido del dos de enero de dos mil dieciséis al uno de enero de dos mil diecisiete.

²⁸ Fojas 29 a 42 de la presente acción de inconstitucionalidad. En dicha sesión el instituto actor aprobó la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 221, relativo a la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala.

²⁹ El acuerdo de referencia se advierte de la página electrónica del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, cuya dirección electrónica es: http://iaiptlaxcala.org/ObligacionesDeTransparencia/assets/formatos/2017/67_3C_JAIP_IIIIC.pdf. Asimismo, se aprecia la voluntad del organismo garante de presentar demanda de acción de inconstitucionalidad contra la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, aprobada el diez de noviembre de dos mil dieciséis, al no permitir la especialización del instituto actor.

³⁰ "Artículo 7. El Consejo General, sesionando en Pleno es el órgano máximo de decisión del Instituto y se integrara por tres comisionados propietarios."

No es óbice a la consideración anterior, el hecho de que el promovente sólo haya exhibido copia certificada del acta de la vigésimo tercera sesión ordinaria en la que se aprobó por el consejo general, la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 221, puesto que, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte como hecho notorio, en términos del artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles por así autorizarlo el numeral 1 de la ley reglamentaria de la materia, que el Consejo General del organismo actor celebró el treinta de noviembre de dos mil dieciséis la quincuagésima cuarta sesión ordinaria de la referida anualidad, en la que, entre otras cuestiones, decidió impugnar mediante el presente medio de control constitucional,³¹ la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala aprobada el diez de noviembre del año referido.³²

Lo anterior, pues así se desprende de los datos consultados en la página electrónica oficial del instituto actor,³³ los cuales adquieren la certeza necesaria si se toma en cuenta que los datos generados o comunicados por esa vía forman parte del sistema mundial de disseminación y obtención de información –Internet–, del cual puede obtenerse, entre otras cuestiones de índole pública u oficial, el nombre y cargo de un servidor público, el organigrama de una institución y la normatividad que le es aplicable, así como el sentido de sus acuerdos y resoluciones; de tal suerte que sea válido para las finalidades de la función jurisdiccional que desempeña este Tribunal Constitucional, el recurrir a estos medios de comunicación electrónica, a fin de lograr los fines trazados constitucionalmente para la impartición de justicia.

Sirve de apoyo a lo expuesto, la jurisprudencia emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro expresa lo siguiente: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."³⁴

³¹ En dicha sesión, se discutió y aprobó por unanimidad de votos de los comisionados, el siguiente acuerdo: "Acuerdo: CG/ORD/04-30-11-16, con fundamento en los artículos 36, fracción XV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, 17 del Reglamento Interno de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, el Consejo General aprueba por unanimidad presentar acción de inconstitucionalidad por parte de este instituto en contra de la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, aprobada el 10 de noviembre de 2016; en el sentido de que la reforma, se considera contraviene (sic) la naturaleza del órgano garante, pues no permite que exista especialización en el mismo."

³² Fojas 412 a 415 del cuaderno de pruebas de la presente acción de inconstitucionalidad.

³³ Información que deriva de la siguiente dirección electrónica: http://iaiptlaxcala.org/ObligacionesDeTransparencia/assets/formatos/2017/67_3C_IAIP_IJIC.pdf.

³⁴ Cuyos datos de identificación y texto son los siguientes: P./J. 74/2006, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 963. "Conforme al artículo

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Del análisis conjunto de los informes rendidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, se desprende que tienen como común denominador el planteamiento de la actualización de la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los diversos 59, 60 y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente por lo que hace al Decreto 221, puesto que consideran que la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó de manera extemporánea, es decir, con posterioridad a los treinta días naturales que prevé la ley reglamentaria de la materia para impugnar el acto legislativo impugnado, por lo que procede sobreseer en términos del artículo 20, fracción II, del ordenamiento citado.

No obstante lo anterior, debe decirse que el análisis de la oportunidad del Decreto 221 fue abordado en el considerando segundo de esta sentencia, determinándose el sobreseimiento respectivo, motivo por el cual a nada práctico conlleva realizar nuevamente dicho análisis en este apartado.

Por otra parte, no se pierde de vista la manifestación hecha por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala en el sentido de que se actualiza la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, en lo que respecta a las omisiones legislativas alegadas por el instituto accionante en el concepto de invalidez tercero, fundando sus razonamientos en la tesis emitida por este Pleno con número P.XXXI/2007, cuyo rubro expresa: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA."³⁵

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."

³⁵ Los datos de identificación son los siguientes: Tomo XXVI, diciembre de 2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 1079. Asimismo el texto de la tesis señala: "Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes."

Sin embargo, como ya quedó sentado con anterioridad, este Tribunal Pleno ya determinó sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 221, por el que se expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala vigente, lo que lógicamente incluye a todo vicio de inconstitucionalidad alegado que pudiera surgir con motivo de la entrada en vigor de dicha ley.

Por lo demás, y sin que este Tribunal Pleno advierta alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se procede al estudio de fondo del asunto.

QUINTO.—Estudio relativo al artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala. El precepto impugnado establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 30. El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado, previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"II. Tener grado de licenciatura, con título y cédula profesional legalmente expedidos con al menos cinco años de antigüedad."

En relación con esta disposición el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala formula, en el primer concepto de invalidez, los siguientes argumentos:

A. El artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala es contrario al apartado A, fracción VIII, del artículo 6o. constitucional, porque transgrede el principio de especialización que dicho precepto constitucional reconoce en favor del instituto garante del Estado de Tlaxcala, al permitir que cualquier profesionista con título y cédula pueda participar en la selección como comisionado, sin que posean conocimientos en derecho o una profesión afín en ciencias sociales.

B. La norma impugnada, al no dirigir la convocatoria para la integración del Consejo General del Instituto actor a las profesiones más cercanas a los puestos que se pretenden cubrir, inobserva los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad contenidos en el artículo 6o. constitucional, en virtud de que no se otorga certeza sobre la preparación, independencia y excelencia en el desempeño de los futuros comisionados del instituto garante del Estado de Tlaxcala.

C. La fracción reformada vulnera el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, pues atenta contra la autonomía e independencia del instituto garante local, ya que no se garantiza la prontitud en los procesos y resoluciones de los asuntos de su conocimiento y tampoco abona a que se aborden con amplitud las cuestiones que le sean planteadas.

D. La porción normativa pugna con el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, los diversos 30, fracción III, 39 y 40, de la local de la materia, así como con el servicio profesional de carrera previsto en el reglamento interno del instituto accionante, toda vez que otorga la oportunidad para que profesionistas que no sean afines con el derecho a la acceso a la información, protección de los datos personales, cultura de la transparencia y la archivística, conformen la integración del organismo garante local.

Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que si bien el instituto accionante señala en parte de su argumentación de inconstitucionalidad que existe oposición entre el precepto reformado y el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, en relación con la especialización del propio organismo garante, lo cierto es que el principio que aduce es violentado, no está consagrado en favor de los organismos garantes locales en el citado precepto constitucional, sino en el diverso artículo 116, fracción VIII, del Ordenamiento Supremo, de tal suerte que el estudio que este Pleno efectúa en relación con la especialización antes mencionada, será en torno a lo que establece tal precepto constitucional.

La anterior precisión se apoya en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE."³⁶

³⁶ Datos de identificación: P./J. 30/2005, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 783. Texto: "El hecho de que en una demanda de acción

El concepto de invalidez referido es **infundado**.

Previamente a exponer las razones para justificar la anterior calificativa, este Tribunal Pleno estima necesario tener presente la evolución constitucional que consolidó la conformación de los organismos constitucionales autónomos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, para luego analizar el marco normativo y trabajos legislativos constitucionales, los cuales darán las pautas para dilucidar que en el presente caso no se ve comprometida la especialización, autonomía e independencia del instituto actor.

Evolución constitucional de la conformación de los organismos constitucionales autónomos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

En primer lugar, resulta significativo destacar que la tutela constitucional del derecho de acceso a la información ha tenido un importante recorrido para consolidarse de la manera en la que puede apreciarse hoy en día.

Uno de los antecedentes constitucionales de este derecho surge en el marco de la reforma política de mil novecientos noventa y siete, con la adición al primer párrafo del artículo 6o. constitucional del reconocimiento del derecho a la información y el deber del Estado de garantizarlo, lo cual constituyó el primer gran paso para la apertura de su protección constitucional, aunque con dificultades interpretativas para su efectiva operatividad.

Posteriormente, con motivo de la proliferación de las normatividades locales y federal regulatorias, no solamente del trato y acceso a la información pública, sino también respecto de los mecanismos procedimentales e instancias para hacer efectivo tal derecho, derivó la reforma constitucional de dos mil siete, que vino a establecer los principios y bases que regirían el derecho de acceso a la información pública en el país, sentando las directrices y distribuyendo las competencias que en la materia debían observar la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal –actual Ciudad de México–.

de inconstitucionalidad se expresen deficientemente los conceptos de invalidez, no trae como consecuencia que ésta sea improcedente, sino la obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de suplir esa deficiencia, de conformidad con el artículo 71 de la [Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). De ahí que independientemente de que los conceptos de invalidez sean o no razonamientos cabales tendientes a demostrar la inconstitucionalidad material o formal de una ley, basta el simple planteamiento de inconstitucionalidad, aunque sea deficiente, para que este Alto Tribunal proceda a su análisis."

En ese sentido, con la reforma en cita, se elevaron a rango constitucional diversos principios y directrices como la protección de la intimidad y protección de datos personales, el principio de gratuidad en el acceso a la información pública, la instauración de procedimientos expeditos ante órgano u organismos especializados con autonomía operativa, de gestión y decisión, entre otros importantes aspectos.

Nótese que fue en este primer momento en el que se estableció el carácter especializado de los órganos u organismos encargados de conocer de los procedimientos relativos al derecho de acceso a la información.

No fue sino hasta el siete de febrero de dos mil catorce, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que modificó diversos preceptos constitucionales,³⁷ pero fundamentalmente la estructura del artículo 6o. constitucional, cuyo objeto medular consistió en instituir a un organismo garante del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, tanto a nivel federal como a nivel local, cuyas características lo perfilaron como un ente autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía técnica, de gestión, de ejercicio presupuestario y organización interna.

En relación con lo anterior, se sentaron las reglas para el nombramiento y requisitos para acceder al cargo de comisionado del Consejo General del instituto garante de la Federación, además del régimen constitucional de responsabilidad para los servidores públicos pertenecientes al referido instituto.

A su vez, se implementó la conformación de todo un sistema normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, encabezado por los principios y bases contenidos en el artículo 6o. constitucional y por la ley general de la materia emitida por el Congreso de la Unión, parámetros cuya observancia se dirige a la Federación, a los Estados y el entonces Distrito Federal, en sus respectivas competencias distribuidas constitucionalmente, normatividad a la que también los institutos garantes federal y locales están sujetos.

³⁷ La reforma constitucional involucró la modificación de las fracciones I, IV y V, la adición de una fracción VIII del apartado A del artículo 6o.; la adición de las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; la adición de una fracción XII del artículo 76, recorriéndose la subsecuente; la reforma a la fracción XIX del artículo 89; la reforma del inciso l) de la fracción I y adición de un inciso h) a la fracción II del artículo 105; la reforma al párrafo tercero del artículo 108; la reforma de los párrafos primero y segundo del artículo 110; la reforma a los párrafos primero y quinto del artículo 111; la adición de una fracción VIII al artículo 116; la adición de un inciso ñ), recorriéndose los demás, a la fracción V, de la base primera del apartado C del artículo 122, constitucionales.

De este modo, en el artículo 116, fracción VIII, constitucional, se consagró el establecimiento por parte de las Constituciones de los Estados, de organismos autónomos garantes locales equiparables al organismo garante federal previsto en el artículo 6o.; facultad configurativa que debía ajustarse a las bases y principios que para el mencionado organismo federal estatuyó dicho precepto constitucional, así como los contenidos en la ley general de la materia.

Finalmente, el veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicó una nueva reforma constitucional que rediseñaría la concepción jurídica y política de la actual Ciudad de México como una entidad federativa, sin embargo, esta reforma también impactó en el artículo 6o. constitucional en el sentido de suprimir las referencias que aludían al Distrito Federal, para incluirla, en consonancia con la reforma, dentro de la concepción de entidades federativas.

Marco normativo constitucional

"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.

"...

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

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte

de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autori-

dades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. ..."

"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:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

Ahora bien, según se desprende del texto del artículo 6o. constitucional, se establece una distribución de competencias de la Federación y las entidades federativas para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, rigiéndose, en todo caso, por los principios y bases precisados en el propio precepto constitucional.

Por su parte, en la fracción VIII, se estatuye la creación de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y en cuanto a su organización interna, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en el ámbito federal.

En ese sentido, el actuar del organismo garante federal se rige por una ley federal en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales, en términos de los principios y bases contenidos en la ley general emitida por el Congreso de la Unión, cumpliendo además con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Asimismo, el organismo autónomo tiene competencia para conocer de aquellos asuntos en los que estén involucrados el derecho de acceso a la in-

formación y protección de datos personales en posesión de las autoridades integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial –con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y cualquier persona física o moral que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal o municipal.

Ahora, en la conformación del organismo garante de la Federación, se precisa que estará integrado por siete comisionados, los cuales serán nombrados por el Senado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, previa amplia consulta a la sociedad a propuesta de los grupos parlamentarios, pudiendo el presidente de la República objetar hasta en dos ocasiones el nombramiento hecho por la Cámara Alta.

Aunado a lo anterior, el Texto Fundamental indica que los comisionados del organismo garante durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 constitucional, es decir, los requisitos previstos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, excepción hecha en caso de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, procurándose, en todo caso, la equidad de género.

Por la trascendencia que representa para el presente asunto, se trae a colación el contenido del artículo 95 constitucional, el cual establece:

"Artículo 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente

la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

"V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y,

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

Luego, resulta evidente que para tener el cargo de comisionado del organismo garante federal, no se debe contar con el requisito previsto en la fracción III, relativo a que el aspirante cuente con título profesional de licenciado en derecho expedido por la institución o autoridad legalmente facultada para expedirlo, con una antigüedad mínima de diez años.

Por lo anterior, resulta palmario que a la luz de la Constitución Federal no resulta exigible que, quien aspire al cargo de comisionado, tenga título profesional en alguna ciencia determinada, pues de ser éste un requisito necesario para acceder al respectivo cargo, el Poder Reformador de la Constitución hubiera incluido la hipótesis prevista en la fracción III del artículo 95 constitucional.

Siguiendo con la interpretación del marco normativo constitucional, resulta importante mencionar que la implementación de los organismos garantes del derecho de acceso a la información de las entidades federativas encuentra sustento en la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Federal, precepto que establece no solamente la existencia de dichos organismos a través de las Constituciones Locales, sino también su sujeción a los principios y bases contenidas en el artículo 6o. constitucional y en la ley general de la materia expedida por el Congreso de la Unión.

De este modo, resulta inconcuso que las bases para acceder al cargo de comisionado del organismo federal que prevé la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional, también son observables para el nombramiento de comisionados de los organismos garantes locales, en atención

a lo que expresamente dispone la fracción VIII del artículo 116 del ordenamiento.

Sin que lo anterior conlleve que la especialización de dichos comisionados para atender los asuntos de su competencia sea mermada, pues las razones del Constituyente Permanente así lo demuestran con el siguiente análisis de los trabajos legislativos relativos a la reforma constitucional de dos mil catorce, en la que se otorgó autonomía constitucional a los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

Proceso legislativo de la reforma constitucional de dos mil catorce.

Con fecha seis de septiembre de dos mil doce, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó iniciativa con proyecto de decreto consistente en la adición y reforma de diversos preceptos constitucionales. Posteriormente, el trece del mismo mes y año, los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto de reforma y adición de diversas disposiciones constitucionales. Finalmente, el tres de octubre de dos mil doce, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó su respectiva iniciativa con proyecto de decreto de reforma constitucional.

De la exposición de motivos del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se desprende, en lo que interesa, lo siguiente:

"En los últimos años se han incorporado órganos autónomos constitucionales al sistema jurídico mexicano (como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos), cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Estas instituciones desempeñan funciones estatales, con la consigna de especializarse en determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente, las demandas sociales, sin que ello altere el esquema de división de poderes y sin atender a intereses partidistas o situaciones coyunturales, con estricto apego a la legalidad

"...

"Para la creación del Consejo Federal para el Acceso a la Información y Protección de Datos, se propone que el Congreso de la Unión adicione al artículo 6o. constitucional el siguiente diseño institucional:

"1. El consejo contará con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios; y se regirá por la ley federal que emita el Congreso de la Unión, la cual deberá ajustarse a lo previsto en la ley general en materia de acceso a la información pública.

"2. El consejo será competente para conocer asuntos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (excepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación), así como de los órganos autónomos, los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal.

"...

"9. En la designación de los consejeros ciudadanos se favorecerá la equidad de género.

"10. Los consejeros durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección.

"El periodo a que se hace referencia encuentra sustento en la actividad que desarrolla el propio instituto, pues es uno de los pilares del marco jurídico nacional, al garantizar el derecho de acceder a la información en poder de los sujetos obligados. Ello conlleva a hacer efectiva la especialización y el profesionalismo de las personas que ocuparán el cargo, lo cual fortalecerá, en todo caso, la labor encomendada al consejo."

Por su parte, de la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en lo que importa, se advierte lo siguiente:

"...

"Los comisionados durarán en su encargo siete años sin posibilidad de reelección, y deberán dedicarse de manera exclusiva a sus funciones, salvo el desempeño de funciones docentes, científicas o de beneficencia. Estas garantías tienen como propósito salvaguardar la independencia y autonomía de los comisionados. La ley deberá precisar los requisitos que deberán cumplir los comisionados para asegurar un conocimiento experto, especializado y comprometido con los valores propios a la transparencia, la publicidad de la información gubernamental, la protección de la vida privada y, de manera amplia, la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

" ...

"Esta iniciativa propone que los comisionados del órgano garante tengan un perfil acorde con las responsabilidades que se les están otorgando. Como es bien sabido, actualmente el IFAI resuelve los recursos que interponen los particulares contra las negativas de información de las dependencias federales. Dichas resoluciones revisten las características de las que emite una autoridad administrativa jurisdiccional. Ahora bien, con las nuevas atribuciones que se le pretenden otorgar relativas a revisar en última instancia las resoluciones que a su vez emitan los órganos garantes de las entidades federativas, el nuevo órgano de transparencia se estaría asemejando a una instancia jurisdiccional revisora. Por lo mismo, la actividad sustantiva de este (sic) nueva instancia consiste y seguirá consistiendo en la aplicación de la legislación a casos concretos en disputa, lo que hace indispensable que quienes tengan la responsabilidad de ocupar los cargos de comisionados, tengan el perfil idóneo para ello."

Finalmente, el Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en su iniciativa expuso los siguientes motivos:

" ...

"Requisitos de idoneidad al cargo de comisionado. Se propone que para ser comisionado se requerirá ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles y cumplir con los requisitos establecidos en las fracciones II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, además deberán contar por (sic) título profesional de licenciatura en general y tener conocimientos en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales o cualquier materia afín; no haber desempeñado un cargo de elección popular federal, estatal o municipal, durante los últimos cinco años inmediatos a la fecha de su designación; no haber sido dirigente de un Comité Directivo, Ejecutivo o equivalente de un partido político a nivel nacional, estatal o municipal, ni ministro de ningún culto religioso, durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su designación; no tener antecedentes de una militancia activa o pública y notoria en algún partido político, cuando menos cinco años antes de su designación, y demás requisitos que prevea la ley federal.

"Lo anterior, bajo la base de que la especialización del órgano garante exige como premisa que quienes integran el órgano máximo de decisión sean personas con capacidad y experiencia en la materia, pero también es condición necesaria para cumplir con el criterio de apoliticidad, bajo el entendido

de que estos órganos son técnicos no políticos. Bajo ese mismo criterio, es oportuno establecer las condiciones que aseguren que los integrantes del órgano de decisión actúen ajenos a cualquier subordinación, complacencia o favoritismo en favor de algún partido político.

"...

"Además, el planteamiento se hace a la luz de que estos mismos requisitos sean la base para el caso de los demás órganos garantes de las entidades federativas, a fin de armonizar las características fundamentales o esenciales mínimas de los órganos garantes en la materia, con el objeto de contar con instituciones fuertes y confiables en todo el país, y cumplir así con el criterio de apoliticidad en cada uno de ellos.

"...

"Servicio profesional de carrera para la especialización. Al respecto se plantea en primer lugar que dicho organismo 'sea profesional en su actuación'; en segundo prever como uno de los principios de actuación el de profesionalismo, y tercero se propone disponer que el organismo garante deberá contar con el personal calificado necesario para prestar el servicio profesional de acceso a la información pública y protección de datos personales.

"Lo anterior si se toma en cuenta que al atribuirle al organismo garante, especialidad en la materia, implica que, éste deba conocer exclusivamente del derecho de acceso a la información (y por su dualidad de órganos garantes, también del derecho de datos personales), lo que a su vez se traduce en la necesidad de contar con el personal profesional operativo necesario, lo que solo se logra mediante mecanismos de selección en el ingreso, permanencia, capacitación, promoción, evaluación, etc., fases éstas que son parte de un servicio de carrera."

El diecinueve de diciembre de dos mil doce, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con base en las iniciativas antes señaladas, aprobó el proyecto de decreto, el cual fue puesto a consideración de la Cámara de Origen, quien la discutió y aprobó el veinte del mes y año referidos, para de este modo remitirlo a la Cámara de Diputados.

Ahora, del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción, y de Régimen, Reglamentos

y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, se desprende que sobre el tema relativo a la conformación de los organismos garantes, se sustentaron las modificaciones siguientes:

"Y para el efecto de obtener mayor certeza jurídica, profesional y objetiva en el carácter inatacable de las resoluciones que llegue a dictar este organismo, se propone establecer en los requisitos de los comisionados que la mayoría tenga experiencia en la rama del derecho, y por otra parte se justifique la experiencia en el ámbito de transparencia, lo anterior en la búsqueda de un equilibrio en el funcionamiento y toma de decisiones del organismo, de tal forma que los comisionados del organismo autónomo, deberán cumplir con los requisitos previstos en la fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, en donde cuatro de los comisionados deberán cumplir además con lo estipulado en la fracción III del mismo artículo, mientras que los otros tres comisionados deberán haberse desempeñado cuando menos tres años en forma destacada en actividades profesionales, de servicios públicos o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a la transparencia y acceso a la información pública, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, solo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio."

Dictamen que fue modificado, discutido y aprobado por la Cámara Revisora el veintidós de agosto de dos mil trece.

Las modificaciones realizadas impactaron, entre otras cuestiones, en los requisitos que debían de reunir los comisionados del organismo autónomo, puesto que se suprimió la parte que exigía la titulación en derecho para cuatro de los comisionados integrantes del mencionado organismo.

Consecuentemente, la minuta de la Cámara de Diputados quedó, en esta parte, de la siguiente manera:

"Los comisionados del organismo autónomo especializado e imparcial en el ámbito federal deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, solo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político".

En cumplimiento al procedimiento legislativo previsto en el artículo 72, inciso e), constitucional, la minuta enviada por la Cámara de Diputados fue

objeto de análisis por parte de las comisiones respectivas de la Cámara de Origen, en la que en lo tocante a los requisitos para acceder al cargo de comisionado del organismo garante federal, sólo se hicieron modificaciones de texto, subsistiendo en sus términos la propuesta mencionada.

Dictamen que fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados y enviado nuevamente a la Cámara Revisora según lo dispuesto por el artículo 72 constitucional, aprobándose finalmente por la citada Cámara Revisora, culminando así el procedimiento previsto en el inciso e) del precepto constitucional referido.

Ahora bien, del análisis integral de los trabajos legislativos antes analizados, se puede concluir que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue la de procurar una debida preparación de los comisionados que conformaran al instituto garante del derecho al acceso a la información y protección de datos personales, sin que fuera necesario que éstos contaran con título profesional que los avalara en una ciencia en específico, puesto que la especialización del organismo garante se garantiza en función de que se demuestren los conocimientos inherentes a la materia de la transparencia, la información y la protección de datos personales, a través de la experiencia en esas ramas, ya sea dentro del sector público o en la academia, de ahí que el solo hecho de que el aspirante a comisionado tenga o no un título profesional en la licenciatura en derecho, incluso en alguna rama de las ciencias sociales, no resulta determinante para asegurar la adecuada especialización del instituto garante, pues, se reitera, la experiencia debidamente acreditada en el ejercicio de esas materias es lo que permite que la especialización que prevén los artículos 6o., apartado A, fracción VIII y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no sea conculcada.

Además, cabe destacar que constituye un elemento común de los órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales el que, para su integración, no se requiere contar con una licenciatura específica, puesto que tales organismos colegiados cuentan con funciones multidisciplinarias que exigen el conocimiento de diversas materias.

Por mencionar algunos, se traen como ejemplo el Banco de México, en el que conforme al artículo 39³⁸ de la ley que lo regula, para ser designado

³⁸ Ley del Banco de México

miembro de la Junta de Gobierno no exige contar con un título en específico, sino que, entre otros requisitos, se debe gozar de competencia reconocida en materia monetaria, así como haber ocupado cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Por su parte, conforme al artículo 17³⁹ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para integrar el Consejo de dicha comisión, se

"Artículo 39. La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo.

"II. Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

"Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo; y,

"III. No haber sido sentenciada por delitos intencionales; inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removida con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada."

³⁹ "Artículo 17. El consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

"El presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio consejo quién disponga el orden cronológico que deba seguirse; sin que puedan ser más de dos nombramientos, derivados por el principio de renovación anual a que se refiere este artículo.

"En caso de falta absoluta de cualquier integrante del Consejo Consultivo, el presidente de la Comisión Nacional notificará inmediatamente a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente; y se llevará a cabo el procedimiento establecido en el artículo 18 de esta ley, dentro de los 90 días siguientes, independientemente de la renovación anual a que se refiere este artículo y por procedimiento separado. Esta designación será por un periodo completo.

"De realizarse más de un procedimiento de selección y designación de miembros del Consejo Consultivo, en el mismo año natural a aquel en que haya participado un candidato, éste podrá acudir al segundo o ulteriores procedimientos, siempre que haya cubierto los requisitos en aquel en que participó.

"En tal caso, bastará con que manifieste su deseo e interés de volver a participar, por escrito, sin necesidad de realizar trámite de registro adicional, siempre que su manifestación se realice hasta antes de que fenezca el periodo para registrarse conforme a la convocatoria correspondiente.

"Quienes en su calidad de integrantes del Consejo Consultivo deseen ser ratificados para un segundo periodo, deberán manifestar su interés por escrito al Senado de la República o, en su

requiere gozar de reconocido prestigio en la sociedad, ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público; incluso para ser presidente de la comisión no se exige contar con título de licenciado en derecho o ciencias afines, puesto que en el artículo 9,⁴⁰ en que se precisan esos requisitos, señala que preferentemente deberá contarse con ese título, lo que no es una limitante en ese sentido.

Lo mismo sucede con el Instituto Nacional Electoral, en el que para formar parte del Consejo General, que es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en esa materia, así como los principios que lo rigen,⁴¹ no se exige título de licenciatura en derecho o afines, puesto que en cuanto a este punto, el artículo 38⁴² de la Ley Ge-

caso, a la Comisión Permanente, a efecto de ser considerados en los mismos términos de los demás participantes. Dicha manifestación de interés deberá presentarse antes de que concluya el periodo de inscripción de candidaturas que haya determinado la convocatoria respectiva."

⁴⁰ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

"Artículo 9o. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

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

"II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;

"III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;

"IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;

"V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;

"VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

"VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho."

⁴¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 35.

"1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto."

⁴² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"Artículo 38.

"1. Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

"a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

"c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

neral de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé contar con título profesional de nivel licenciatura, así como los conocimientos y experiencia que permitan el desempeño de sus funciones.

Lo anterior, conduce a estimar que la reforma a la fracción II del párrafo segundo del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala no atenta contra el artículo 6o. constitucional, pues si bien el legislador determinó que la persona susceptible de integrar el organismo garante del Estado de Tlaxcala puede o no contar con título de licenciado en derecho o en ciencias sociales, lo cierto es que en todo momento debe demostrar el conocimiento en actividades profesionales, del servicio público o académicas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística.

En efecto, el requisito anterior es acorde con el Texto Constitucional y las finalidades que impulsaron al Constituyente Permanente a consagrar la especialización de los organismos garantes en el derecho al acceso a la información y protección de datos personales, el cual se encuentra previsto en la fracción III del párrafo segundo del artículo 30 de la ley local de la materia, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 30. El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado,

"d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;

"f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;

"g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

"h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

"i) No ser secretario de Estado, ni fiscal general de la República o procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal o estatal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y

"j) No ser ni haber sido miembro del servicio profesional electoral, ni ser o haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.

"2. El secretario ejecutivo del Consejo General deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral, con excepción de lo dispuesto en el inciso j) del párrafo anterior.

"3. La retribución que reciban el consejero presidente y los consejeros electorales se ajustará a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución."

previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"III. Demostrar conocimiento en actividades profesionales, del servicio público o académicas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística; ..."

De ahí que el que la norma reformada no exija como requisito para quienes aspiren a acceder al cargo de comisionado del organismo garante del Estado de Tlaxcala, el tener título profesional en derecho o en ciencias sociales –como inexactamente lo sostiene el accionante–, no puede considerarse un obstáculo que afecte la especialización del organismo garante local, puesto que, como ya se vio, para que dicho principio sea respetado el aspirante debe demostrar, mediante los documentos correspondientes, el conocimiento en actividades profesionales, ya sea en el servicio público o en la academia, relacionadas con las materias que son competencia del organismo garante, esto es, con el derecho de acceso a la información, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística.

Lo anterior así se considera, pues además debe tomarse en cuenta que dentro del procedimiento de selección de comisionados –y sus respectivos suplentes– que prevé el artículo 31 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, la evaluación de los concursantes se dividirá en un examen escrito y uno oral en diversos momentos, los cuales versarán necesaria y fundamentalmente sobre el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales y cultura de la transparencia.

Bajo esas condiciones, el procedimiento de evaluación que prevé la ley de la materia, refuerza la idea de que no cualquier persona con cualquier título profesional pueda fungir como comisionado del organismo garante de la entidad, pues solamente aquellos profesionistas que una vez que hayan acreditado el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 30 de la ley de transparencia local y hubieren obtenido los mejores resultados en la evaluación escrita y oral, podrán acceder al cargo antes mencionado, procurando la equidad de género y privilegiando la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

El precepto al que se ha venido haciendo referencia es del tenor siguiente.

"Artículo 31. El procedimiento para la selección de los comisionados y sus respectivos suplentes se desarrollará de la manera siguiente:

"I. Al menos cuarenta y cinco días naturales anteriores a la fecha de conclusión del periodo para el cual fueron electos los comisionados, o dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Congreso del Estado tenga conocimiento de la falta definitiva de alguno de los comisionados propietarios así como la de su respectivo suplente, las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, presentará ante el Pleno del Congreso la convocatoria para la selección de él o los nuevos comisionados, según sea el caso. Dicha convocatoria será aprobada por la mayoría de los diputados que integran la Legislatura;

"II. La convocatoria debe contener los requisitos siguientes:

"a) Ser publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad;

"b) Los requisitos de elegibilidad que el artículo anterior establece:

"c) Señalar los documentos que los interesados deberán presentar para acreditar los requisitos exigidos;

"d) Señalar la fecha y el horario en que la Secretaría Parlamentaria hará la respectiva recepción de las solicitudes y documentos de las personas interesadas en participar;

"e) Establecer el procedimiento para realizar las etapas de la evaluación a los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto;

"f) Nombre de los sinodales que apliquen la entrevista, e (sic)

"g) Señalar las fechas en que han de celebrarse las etapas de evaluación a los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto.

"III. Al día siguiente hábil a la conclusión del periodo de recepción de solicitudes y documentación de los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto, la Secretaría Parlamentaria, remitirá la documentación

a la presidencia de las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, para validar que éstos cumplan con los requisitos de elegibilidad y hecho lo anterior, notificará a los aspirantes esta determinación, mediante cédula que será fijada en los estrados de la Secretaría Parlamentaria, cuando menos con tres días de anticipación al inicio de las etapas de evaluación.

"IV. La evaluación de los aspirantes que cumplan con los requisitos de elegibilidad, se realizará en dos momentos distintos y consistirá en:

"a) Examen escrito: que versará sobre derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia, normatividad y administración y gobierno interno.

"Una vez concluido el examen escrito, los sinodales evaluarán los resultados obtenidos por los aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto, e informarán con su resultado a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, para efecto de que esta última mande publicar en los estrados de la Secretaría Parlamentaria, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la realización del examen escrito, la lista de aspirantes que hayan aprobado dicho examen y, en consecuencia, tienen derecho a pasar a la siguiente fase de la evaluación.

"Para efecto de garantizar la transparencia en el proceso de selección de comisionados del Consejo General del Instituto, el resultado de los exámenes escritos quedará a disposición de los diputados integrantes de la Legislatura, para su consulta, en el interior del cubículo del diputado presidente de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales, e (sic)

"b) Examen oral: que se desarrollará en el Congreso del Estado, y versará sobre derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales y cultura de la transparencia, de acuerdo con los temas que en el acto propongan los miembros del jurado que por sorteo le corresponda a cada aspirante, así como en la presentación de un proyecto de trabajo.

"V. Concluido el examen oral, el jurado elaborará un informe en el que dé a conocer los nombres de quienes, a su consideración, obtuvie-

ron los nueve mejores resultados, levantando el acta correspondiente. Este informe tendrá el carácter de opinión no vinculatoria.

"El acta que se levante con motivo del informe elaborado por el sínodo, se depositará en un sobre perfectamente sellado y lacrado para ser entregada a la Junta de Coordinación y Concertación Política y a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales.

"VI. El Pleno del Congreso del Estado, en sesión extraordinaria pública que se celebre el día hábil siguiente a la entrega del informe a que se refiere la fracción anterior, ratificará dicho informe, e inmediatamente después procederá a elegir, de entre los nueve seleccionados, a los comisionados propietarios y suplentes mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.

"La designación de los comisionados se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía, procurando la igualdad de género y privilegiando la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales."

Bajo ese contexto es que resulta impreciso sostener que el hecho de que la convocatoria no esté dirigida a los profesionistas de la carrera de derecho, afecte a la especialización del organismo actor, puesto que no debe perderse de vista que tal condición no es un requisito indispensable a la luz de las bases constitucionales para la conformación de los organismos garantes, tampoco veda la oportunidad de que las personas que sí cuenten con el título de licenciatura en derecho puedan participar en el proceso de selección en el cargo de comisionado.

Cuenta habida que la porción normativa impugnada guarda correspondencia con lo previsto en el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. **Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género.** La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

"En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."

Ley general que constituye el parámetro de adecuación normativa según lo dispone la Constitución Federal, y, en ese sentido, las Legislaturas Federal y Local, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben observarla a fin de lograr las directrices trazadas por la Norma Fundamental.

Lo anterior encuentra sustento en las razones jurídicas contenidas en la tesis aislada y jurisprudencia emitidas por este Tribunal Pleno, cuyos rubros expresan lo siguiente: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."⁴³ y "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."⁴⁴ respectivamente.

⁴³ Los datos de identificación y texto de esta tesis señalan lo siguiente: P. VII/2007, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 5. Texto: "La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales."

⁴⁴ Cuyos datos de identificación y texto de esta jurisprudencia son: P./J. 142/2001, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, *Semanario Judicial de la Federación*, página 1042. Texto: "Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."

Por otra parte, como acertadamente lo refiere el Poder Ejecutivo Local, la situación concerniente a que la reforma impugnada no requiera que el futuro comisionado tenga título profesional en derecho o en ciencias sociales para acceder al cargo respectivo, en nada altera ni se relaciona con la autonomía e independencia con la que cuenta el organismo garante actor.

Lo anterior, ya que la autonomía e independencia en la estructura orgánica y funcional que reconoce la Constitución Federal para ciertos organismos, debe entenderse necesariamente en virtud de la desincorporación de dichos organismos en relación con los tradicionales órganos primarios del Estado, a efecto de lograr los fines trazados encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público.

De tal manera que no se entiende cómo es que los requisitos exigidos para la selección de los comisionados del organismo garante del Estado de Tlaxcala, implica una intromisión a la autonomía e independencia en la toma de sus decisiones o su subordinación con los demás órganos tradicionales del Estado.

Razón suficiente para desestimar el argumento de inconstitucionalidad propuesto, ya que la reforma de la fracción II del párrafo segundo del artículo 30, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, no incide en la autonomía e independencia de que goza el organismo garante de la entidad, reconocida por la Constitución Federal.

Finalmente, son inoperantes los diversos planteamientos que tienden a demostrar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada, en función de que son contrarias al artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, a los artículos 30, fracción III, 39 y 40 de la local de la materia, así como al servicio profesional de carrera previsto en el reglamento interno del instituto accionante, ya que no es posible analizar en este medio de control constitucional la posible contravención a normas distintas a las contenidas en la Constitución General, toda vez que el objeto del presente medio de control constitucional es hacer prevalecer el orden jurídico constitucional, no así el que deriva de normas secundarias por estas la producción normativa que debe estar sujeta a los parámetros y directrices establecidas en la Norma Suprema que le da sustento y validez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto del Decreto 221, mediante el cual se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto 249, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad (consistente en reconocer como oportuna la impugnación del Decreto 249 por el que se reforman y derogan diversas disposiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala), a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer respecto del Decreto 221, mediante el cual se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones de las

páginas sesenta y tres y sesenta y cuatro, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo primero de la página cuarenta y seis, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del Decreto 249, especialmente por la reforma al artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la propuesta del Ministro Aguilar Morales, consistente en precisar que el reconocimiento de validez es únicamente del artículo 30, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, reformado mediante el Decreto 249, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Franco González Salas y Medina Mora I. votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo, transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública, se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, 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 108/2016.

En sesión de once de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 108/2016, promovida por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala en contra del artículo 30, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de esa entidad, reformado mediante Decreto 249 publicado en el Periódico Oficial local el quince de noviembre de dos mil dieciséis.

I. Resolución del Tribunal Pleno

En la sesión mencionada, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de la norma impugnada,¹ con base en las consideraciones torales siguientes:

- i) La fracción VIII del artículo 116 de la Constitución General establece la existencia de órganos garantes de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales a nivel local, los cuales se sujetarán a lo dispuesto en las constituciones de las entidades federativas, así como a los principios y bases contenidos en el artículo 6o. constitucional y la ley general de la materia expedida por el Congreso de la Unión.
- ii) Por tanto, las bases que prevé la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional para acceder al cargo de comisionado del organismo garante federal también son observables para el nombramiento de comisionados en los organismos locales.

¹ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 30.** El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado, previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"II. Tener grado de licenciatura, con título y cédula profesional legalmente expedidos con al menos cinco años de antigüedad."

- iii) Respecto a la conformación del organismo garante de la Federación, el artículo citado indica que los comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos por las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 constitucional, es decir, los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que sea necesario acreditar el previsto en la fracción III, relativo a que el aspirante cuente con título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad legalmente facultada.²
- iv) En consecuencia, no resulta exigible que quien aspire al cargo de comisionado en un organismo local cuente con título profesional en derecho o en ciencias sociales afines, como aduce el accionante, al no ser un requisito para los comisionados del organismo garante federal.
- v) Lo anterior, en el entendido de que lo que permite la especialización del órgano es la *experiencia* debidamente acreditada en las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de quienes aspiren al cargo de comisionados.
- vi) Finalmente, se expuso que la falta de un requisito relativo a que los aspirantes a comisionados tuvieran título de licenciado en derecho o ciencias sociales afines no guardaba relación alguna con la autonomía e independencia del organismo garante actor.

II. Motivo de la concurrencia

Si bien estoy de acuerdo con reconocer la validez de la norma impugnada, suscribo el presente voto concurrente para apartarme de la interpretación mayoritaria, consistente en que el parámetro de regularidad constitucional para la conformación de los órganos garantes locales es el artículo 6o. constitucional.

Esto es así, pues considero que cuando el artículo 116, fracción VIII, constitucional remite a los principios y bases del artículo 6o., ello es para efectos del contenido y al-

² Constitución General

"Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

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

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

"V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y,

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

cance del derecho de acceso a la información, no para efectos de que la conformación de los órganos garantes locales se ciña al modelo del órgano garante federal.

En mi opinión, el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución General otorga a los Estados libertad de configuración para el diseño de los organismos garantes locales, en tanto cumplan con los principios de autonomía, especialización, imparcialidad y sean colegiados.³ De esta manera, la remisión que realiza el artículo citado a las bases y principios establecidos en numeral 6o. de la Constitución General, se refiere a los parámetros que deberán observar las Legislaturas de las entidades federativas al fijar el alcance y contenido de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, no para los efectos de la conformación de los órganos garantes locales.

Derivado de lo anterior, considero que no existe fundamento para aplicar las características del órgano garante federal, previstas en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución General, como parámetro de validez para los organismos locales. Por el contrario, el diseño de dichas instituciones corresponde a las entidades federativas, quienes cuentan con libertad de configuración, siempre que se satisfagan los requisitos de autonomía, especialización, imparcialidad y colegiación.

Por lo tanto, la constitucionalidad del artículo 30, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala deriva de que la ausencia de un requisito consistente en contar con título de licenciatura en derecho o ciencia social afín para ser comisionado de un organismo garante local no pone en riesgo los principios de especialización y autonomía que sí están obligadas a seguir las Legislaturas Locales conforme al artículo 116, fracción VIII, constitucional en su diseño institucional. De hecho, estimo que estos principios institucionales están reflejados en las características que deben reunir los comisionados del Estado de Tlaxcala como se describe a continuación.

Respecto al principio de especialización, esta Suprema Corte ha determinado que no sólo se acredita por medio de una certificación expedida por una institución educativa con reconocimiento oficial, sino por una práctica profesional en la materia, por un plazo razonablemente prolongado y un prestigio o reconocimiento adquirido en ella que respalde un conocimiento amplio y actualizado.⁴ En este sentido, si la fracción

³ **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:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, **especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados**, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

⁴ Acción de inconstitucionalidad 37/2006 resuelta por el Tribunal Pleno el 22 de noviembre de 2007.

III del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala exige a los aspirantes al cargo de comisionado del organismo garante local demostrar conocimiento en actividades profesionales del servicio público o académicas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística, es evidente que se garantiza el principio de especialización.⁵

Por otra parte, este Tribunal Pleno ha reconocido que el establecimiento de ciertos requisitos para ocupar un determinado cargo en una institución guarda relación con la autonomía del órgano.⁶ Considero que la fracción VI del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Local tutela dicho principio, ya que establece que los aspirantes al cargo de comisionado no podrán ser dirigentes de partido político alguno, ocupar un cargo de representación popular, haber sido servidor público con funciones de dirección o atribuciones de mando en la administración pública federal, estatal o municipal, entre otras atribuciones.⁷

Por las razones sustentadas en el presente voto concurrente, comparto el sentido de la sentencia que reconoce la validez del precepto impugnado, apartándome de las consideraciones que fueron precisadas.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁵ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 30.** El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado, previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"**III. Demostrar conocimiento en actividades profesionales, del servicio público o académicas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales, cultura de la transparencia y archivística; ..."**

⁶ Controversia constitucional 4/2005 resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el 13 de octubre de 2005.

⁷ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 30.** El Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados mismos que serán electos por el Congreso del Estado, previa convocatoria que emitan las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Información Pública y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado y aprobada por el Pleno de éste.

"Para ser comisionado se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"**IV.** Gozar de reconocido prestigio profesional y personal;

"...

"**VI.** No ser dirigente de partido político alguno o haber ocupado un cargo de representación popular, ni haber sido servidor público con funciones de dirección o atribuciones de mando dentro de la administración pública federal, estatal o municipal. También será impedimento el desarrollo de cualquier otra actividad que se contraponga a las funciones propias de su encomienda, excepción hecha de los de carácter docente y de investigación científica.

"Para los supuestos señalados en esta fracción, el impedimento desaparecerá si el interesado se separa de su función, cargo, comisión o empleo cuando menos con un año previo a la fecha de su designación."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE PRECEPTOS TRANSITORIOS IMPUGNADOS, DERIVADA DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE ESTABLECÍAN PARA QUE LOS RESPONSABLES EXPIDIERAN SUS AVISOS DE PRIVACIDAD, ASÍ COMO PARA QUE ESTABLECIERAN Y MANTUVIERAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES (ARTÍCULOS TRANSITORIOS TERCERO Y CUARTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL PRECEPTO TRANSITORIO IMPUGNADO DERIVADA DEL CUMPLIMIENTO DE SU FINALIDAD, CONSISTENTE EN QUE EL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EXPIDIERA LOS LINEAMIENTOS, PARÁMETROS, CRITERIOS Y DEMÁS DISPOSICIONES DE LAS MATERIAS A QUE REFIERE LA LEY CUESTIONADA (ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS NORMAS LOCALES QUE REPRODUCEN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE, POR RAZONES DE SEGURIDAD NACIONAL, SE PERMITA LA TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES ENTRE LOS SUJETOS OBLIGADOS RESPONSABLES SIN NECESIDAD DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DE ESA INFORMACIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICA UNA INVASIÓN A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-M, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-

CANOS (ARTÍCULO 95, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SON LIMITATIVOS, POR LO QUE ÉSTAS NO PUEDEN ADICIONAR ALGÚN OTRO EN SU LEGISLACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 132, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 132, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 23 DE MAYO DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 128/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de diversas normas generales de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

I. TRÁMITE

1. Presentación del escrito, autoridades y normas impugnadas. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por el Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete.

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

3. Normas generales, cuya invalidez se impugnó. Los artículos 95, fracción VIII, 132, fracción III y tercero, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

4. Conceptos de invalidez del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El instituto accionante alega la violación a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 16, 17, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce. Además, argumenta la violación a los artículos 25 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. Primer concepto de invalidez. Establecimiento del concepto de seguridad nacional como limitante y restricción a la protección y al ejercicio de los datos personales. El artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas¹ es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M y 116 de la Constitución Federal. Asimismo, viola los principios de progresividad y universalidad, pues establece una limitante al derecho de acceso a la información, sin estar facultado para hacerlo. Además de que impone un trato desigual respecto de un mismo derecho fundamental, contrario a lo deseado por el Poder Reformador de la Constitución.

6. El artículo impugnado prevé que en aras de una "seguridad nacional" se pueda limitar la protección y el ejercicio de los datos personales, en especial

¹ "Artículo 95. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular en los siguientes supuestos:

"...

"VIII. Cuando la transferencia sea necesaria **por razones de seguridad nacional!**" (énfasis añadido)

la transferencia de los mismos sin que sea necesario requerir el consentimiento del titular. La Constitución Federal no faculta a las entidades federativas a legislar en materia de seguridad nacional y menos aún, a limitar o restringir un derecho fundamental, en virtud de la misma. Si bien es cierto que las entidades federativas tienen competencias relativas a la "seguridad pública" según lo previsto en el artículo 21 constitucional, párrafo noveno, éstas no son equiparables con la materia de seguridad nacional. Robustece lo anterior lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-M, en el que se prevé que el Congreso de la Unión tiene facultad para "expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes".

7. En atención del artículo 16 constitucional, segundo párrafo, es dable concluir que la protección de datos personales sí puede restringirse "por razones de seguridad nacional", pero éstas sólo pueden establecerse por ley, siendo el Congreso de la Unión el único órgano facultado para legislar en materia de seguridad nacional, lo que excluye a las entidades federativas para legislar sobre restricciones a la protección de datos personales.

8. Para que la restricción fuera válida y no contraviniera el principio de progresividad, sería necesario que ésta, por un lado, estuviera contenida en ley y, por el otro, persiguiera un fin legítimo (en este sentido, las tesis 2a. CXXVI/2015 y 1a. L/2014). En lo que concierne al primer requisito —estar contenido en ley—, éste refiere a la existencia de facultades constitucionales para legislar en el tema. En el caso concreto, el Poder Legislativo Estatal no cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad nacional, en virtud del artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional, y tampoco para establecer restricciones a derechos fundamentales. En lo relativo al segundo de los requisitos —perseguir un fin legítimo—, se advierte que el Poder Legislativo de Chiapas pretende establecer una restricción a un derecho fundamental, fin que sólo puede ser considerado legítimo si existe una facultad constitucional en ese sentido.

9. Independientemente de la ausencia de facultad legislativa para las entidades federativas de legislar en materia de seguridad nacional, esta limitante viola el principio de igualdad porque genera una distinción en el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en el Estado de Chiapas respecto de otras entidades y la Federación, introduciendo un trato desigual *vis-a-vis* de las demás personas que ejercitan el derecho.

10. **Segundo concepto de invalidez.** Establecimiento de requisitos exigibles para la tramitación del recurso de revisión adicionales a los previstos por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Según el instituto accionante, el artículo 132, fracción III,

de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas² es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce y a los artículos 25 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por imponer, sin la facultad para hacerlo, requisitos adicionales para la interposición de un medio de defensa y limitar con ello el derecho al acceso a un recurso judicial efectivo y el derecho a la protección de datos personales.

11. En términos de la facultad constitucional prevista en el artículo 73, fracción XXIX-S, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados estableció en su artículo 105 los "únicos requisitos exigibles en el escrito para la tramitación del recurso de revisión", por lo que no dejó libertad configurativa a las entidades federativas para establecer nuevos. Con lo anterior se están imponiendo mayores cargas a los justiciables, contrario a lo que se pretendía evitar con la ley general.

12. Esta regulación por parte de la Legislatura de Chiapas conculca el derecho a la igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, pues crea situaciones desiguales para el ejercicio del derecho, dependiendo de la entidad federativa en la que se pretenda hacerlo.

13. Lo anterior pugna también contra el derecho al acceso a un recurso judicial efectivo, puesto que se limita el ejercicio del derecho de protección de datos personales. El derecho humano a un recurso sencillo, rápido y efectivo está reconocido por el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y se ha interpretado como la obligación convencional de los Estados de crear recursos accesibles y que cumplan con el fin perseguido, sin tornarlos ilusorios, debiendo, por tanto ser realmente idóneos. En el mismo sentido, la Primera Sala ha resuelto en la tesis 1a. CXLV/2015 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SI-

² "Artículo 132. El titular deberá acompañar a su escrito los siguientes documentos:

"...

"III. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO o de portabilidad de los datos personales y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción."

MILARES.", que de conformidad con los artículos 17 constitucional y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el legislador no cuenta con libertad configurativa para imponer requisitos que inhiban el derecho o alteren su núcleo esencial.

14. El legislador de Chiapas, según el mandato constitucional, debía abstenerse a imponer requisitos, cuestión que incumple imponiendo a los recurrentes la carga procesal consistente en el deber de acompañar al escrito de impugnación "la copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO". En virtud del marco normativo expuesto, cualquier requisito que pretenda complicar o restar efectividad a un recurso, debe considerarse contrario a la Constitución.

15. **Tercer concepto de invalidez.** Ampliación de términos y plazos para el cumplimiento de las obligaciones de la protección y ejercicio de los datos personales en contravención de los plazos establecidos tanto en la Constitución Federal, como en la ley general. Según el instituto accionante, los artículos transitorios tercero, cuarto y quinto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, así como los artículos segundo y quinto transitorio, del Decreto por el que se reformó la Constitución en materia de transparencia, de siete de febrero de dos mil catorce.

16. En términos de la facultad constitucional concedida en el artículo 73, fracción XXIX-S, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados dispuso los plazos y términos para que el ejercicio del derecho entrara en plena vigencia, sin dejar libertad configurativa en este punto a los Estados. Por eso, el legislador de Chiapas no tenía facultades para modular la entrada en vigor del derecho, como pretende hacerlo a través de los artículos transitorios citados.

17. Esta regulación diferenciada del ejercicio del derecho de protección de datos a su vez conculca el derecho de igualdad porque se está prolongando para ciertos ciudadanos la entrada en vigor del derecho.

18. Los artículos transitorios de la ley local contravienen la intención de los artículos transitorios de la ley general ya que no se justifica que se establezcan plazos diferenciados de hasta un año después de la entrada en vigor de la ley local para la observancia de los "deberes" a cargo de los responsables, como es por ejemplo, el caso del deber de expedir los avisos de privacidad, que será exigible hasta doce meses después de la entrada en vigor de la ley local, conforme al artículo tercero transitorio de la misma.

19. **Informe del Poder Legislativo del Estado.** En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas alega que, contrariamente a lo aducido por la accionante, existen facultades concurrentes en la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, lo cual implica la participación de los órdenes de gobierno de manera simultánea, por tanto, es dable que el Estado chiapaneco busque otorgar mejores garantías de seguridad jurídica y protección de los derechos de sus habitantes. Además, la ley impugnada se hizo en beneficio del gobernado, al establecer mejores mecanismos de protección a las personas, respetando siempre los principios primordiales de libertad, igualdad y dignidad y, por tanto, la presunción de constitucionalidad de la misma, debe llevar al intérprete constitucional a buscar su lectura armónica, sobre todo si la accionante no formula puntos específicos de inconstitucionalidad. En este sentido, se cita la tesis P. IV/2008, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN."

20. Para la autoridad emisora, la Suprema Corte ha reconocido que las Legislaturas Estatales tienen facultades para ampliar derechos humanos, como la presente norma impugnada buscó. Además de que legisló en una materia que no se encuentra reservada al Congreso de la Unión, de ahí que deban declararse infundados los conceptos hechos valer por el accionante.

21. En su informe, el Poder Legislativo señala que el procedimiento legislativo para efectuar dicha reforma fue acorde a los preceptos legales y fue emitido por autoridad competente, con lo que cumplió con la garantía de fundamentación y motivación en la expedición del decreto, porque, aun si la atribución de legislar no llega al extremo de exigir, explicar o justificar a plenitud el acto legislativo, la voluntad del órgano legislativo y el desarrollo legal del proceso, son suficientes para permitir a los integrantes deliberar.

22. De lo anterior concluye que la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas emitida por Decreto 239 de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, es constitucional.

23. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado argumenta que, en lo que concierne al **primer concepto de invalidez** planteado por el instituto accionante, la intención del legislador del Estado de Chiapas fue estar acorde con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6o., apartado A, fracción I y con el artículo 117, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de nueve de mayo de dos mil dieciséis. Esto es así

porque prevén que, por razones de seguridad nacional podrá limitarse el derecho a la protección de los datos personales y que no se requerirá su consentimiento, respectivamente. Ahora bien, para definir "seguridad nacional" recurre a la Ley de Seguridad Nacional y encuentra ahí que existen normas que restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su consentimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por otro lado, sancionan la inobservancia de esa reserva, circunstancias que el Congreso de la Unión no dejó pasar por alto.

24. En cuanto al **segundo concepto de invalidez**, el Poder Ejecutivo considera que el accionante confunde las intenciones del legislador chiapaneco que en realidad buscó dotar de plena certeza al ciudadano y a la autoridad jurisdiccional, al partir de la premisa de que todo acto combatido debe ser plenamente identificado por ambas partes. El precepto impugnado aporta certeza, seguridad jurídica y una garantía al debido proceso, al evitar el error en el órgano jurisdiccional o en el promovente. Además, el requisito consistente en aportar copia de la solicitud a través de la cual se ejerció el derecho, no es un elemento diverso a lo que se contempla en la ley general de la materia. Lo anterior debe estudiarse partiendo del principio de presunción de constitucionalidad de la norma y, en todo caso, buscar una interpretación conforme de la misma, tomando en cuenta que la autoridad emisora buscó otorgar una mayor protección.

25. En lo que concierne al **tercer concepto de invalidez**, es incorrecto pensar que los artículos transitorios controvertidos hacen una prórroga indebida respecto a la plena entrada en vigor del derecho de protección de datos. Esto es así porque con los artículos impugnados se buscó otorgar un mayor beneficio para la sociedad y perfeccionar su desarrollo legal al ritmo de la sociedad actual, tomando en cuenta las peculiaridades regionales, idiosincrasia, patrimonio histórico y cultural y procurando armonizar el orden federal, estatal e internacional.

26. En el marco de la Constitución Federal, no existen normas que expresamente establezcan la obligación de las entidades federativas de sujetarse a una temporalidad dada en los términos y plazos para la entrada en vigor de disposiciones particulares en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, siendo ésta una materia concurrente.

27. **Opinión del procurador general de la República.** En lo que concierne al **primer concepto de invalidez**, considera que es fundado, pero por razones distintas a las esgrimidas por el instituto accionante. Desde su punto

de vista, la fracción impugnada, al referir al concepto de "seguridad nacional", no regula propiamente esa materia, sino que reitera lo ya establecido por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en su artículo 70. Sin embargo, como ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral (acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015), los Congresos de las entidades federativas no están facultados para reproducir lo dispuesto en una ley general, pues ello conlleva una invasión competencial.

28. En lo relativo al **segundo concepto de invalidez**, el procurador considera que es fundado, puesto que el legislador local invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer un requisito no previsto dentro de la lista limitativa del artículo 105 de la ley general en la materia, expedida en término de la facultad constitucional contenida en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal.

29. Respecto del **tercer concepto de invalidez**, se estima que es infundado puesto que el instituto accionante no especifica los razonamientos por los cuales pueda considerarse que se amplían los plazos establecidos por la ley general, pudiendo concluir que los artículos transitorios de la ley local prevén distintas hipótesis y situaciones que las establecidas en los transitorios de la ley general.

30. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día catorce de marzo de dos mil dieciocho, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, el Ministro José Ramón Cossío Díaz dictó auto de cierre de instrucción.

31. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública solemne de dos de enero del año en curso, y toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó retornar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

II. COMPETENCIA

32. 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 h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el día treinta de agosto de dos mil diecisiete y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algunos instrumentos internacionales.

III. OPORTUNIDAD

33. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

34. El Decreto 239 por el que se aprueba la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas se publicó el treinta de agosto de dos mil diecisiete.⁴ Tomando en cuenta esta fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el viernes veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete.

35. En el caso, la demanda del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 128/2017 se presentó el día veintisiete de septiembre de

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"... .

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales."

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴ A fojas 390 y siguientes del expediente principal obra un ejemplar de la publicación del Decreto Número 239.

dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, esta demanda se presentó dentro del plazo respectivo y, por ende, la impugnación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

36. El artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que violen el derecho a la información y la protección de datos personales. El artículo 6o. constitucional,⁵ en relación con el organismo garante, establece que se regirá por la Ley en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. El artículo 41, fracción VI,⁶ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la citada ley establece que el instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, tendrá, entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o de la Ciudad de México, que vulneren el derecho de acceso a la información. De todo lo anterior es factible concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales

⁵ "Artículo 6o. ...

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

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. "El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

⁶ "Artículo 41. El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información."

en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, publicada el treinta de agosto de dos mil diecisiete, vulneran el derecho de protección de datos personales.

37. Ahora bien, como consta en autos a fojas veintinueve a treinta y cuatro, obra copia certificada del acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete (emitido por unanimidad de los comisionados) mediante el cual se instruyó al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interpusiera acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas. Por su parte, el artículo 12, fracción IV⁷ y artículo 32, fracciones I y II,⁸ del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece como atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

38. Consta en el sobre visible a foja treinta y cinco del expediente en que se actúa, copia certificada a nombre de Pablo Francisco Muñoz Díaz, que lo acredita como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En consecuencia, se debe colegir que dicho servidor tiene la representación del órgano legitimado para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

39. El Poder Legislativo del Estado de Chiapas considera que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artícu-

⁷ "Artículo 12. Corresponde al Pleno del instituto:

"...

"IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria."

⁸ "Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones: "I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

lo 19, en relación con los diversos 20, fracción II y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que, desde su perspectiva, no existe transgresión del Texto Constitucional ni de la Declaración Universal para los Derechos Humanos, pues las disposiciones controvertidas se apegan a los principios rectores y buscan garantizar la seguridad jurídica de las personas, además de que fueron emitidas por autoridad competente.

40. Esta causal de improcedencia debe desestimarse, pues de la argumentación de la autoridad emisora se extraen planteamientos que corresponden al estudio de fondo de la presente controversia.⁹

41. Ahora bien, este Alto Tribunal advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la mencionada ley reglamentaria en relación con los artículos tercero y cuarto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas. Esta causal se actualiza, con respecto a las acciones de inconstitucionalidad, cuando han cesado los efectos de la norma general impugnada.

42. Los artículos controvertidos en el caso concreto, tienen el siguiente contenido:

"Artículo tercero. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar doce meses después de la entrada en vigor de ésta."

"Artículo cuarto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta."

43. Como es posible notar, los artículos impugnados hacen referencia a la fecha límite que tendrán los responsables para expedir sus avisos de privacidad en términos de esa ley y para "observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II" de la misma ley, relativo a los deberes del responsable para establecer y mantener las medidas de seguridad para la protección de datos, respectivamente.

⁹ Sirve de apoyo la tesis P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.

44. La función de estos artículos está estrictamente relacionada con la puesta en marcha de una política legislativa, pues los dos preceptos impugnados disponen los plazos y términos para el cumplimiento de obligaciones previstas por la propia Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas. Al disponer plazos y términos para el cumplimiento de lo establecido en la ley, actúan como disposiciones accesorias a lo ya previsto por el cuerpo normativo.

45. Ahora bien, si la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas fue publicada el treinta de agosto de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad y los artículos transitorios impugnados regulaban únicamente la mecánica temporal de diversas obligaciones previstas por la ley, se considera que los mismos han cesado en sus efectos porque a la fecha en la que se emite la presente sentencia, ya transcurrió el plazo de un año que se dio a los responsables y al instituto, para observar las obligaciones establecidas en esa ley.

46. De lo anterior, es posible concluir que el transcurso del tiempo ha agotado los supuestos contenidos en los artículos impugnados, por lo que dichas normas han cesado en sus efectos y conviene, por tanto, **sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas**, publicada en el Periódico Oficial del mismo Estado, el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 de la misma ley.¹⁰

47. En similares términos este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 107/2017 y 102/2017, falladas en sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve, en las que se determinó sobreseer preceptos similares a los aquí estudiados.

¹⁰ Sirve de apoyo al sobreseimiento que antecede la tesis jurisprudencial P./J. 8/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Novena Época. Registro digital: 170414. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111.

48. Igualmente, este Tribunal Pleno advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 de la misma ley, en lo que concierne al artículo quinto transitorio, que a la letra establece:

"Artículo quinto. El instituto deberá expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere la presente ley, dentro de un año siguiente a la entrada en vigor de ésta."

49. Como es posible observar, a través del artículo quinto transitorio se obligó al instituto a expedir los lineamientos para desarrollar la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas y se dio un plazo de un año a partir de su entrada en vigor, para que éstos fueran emitidos.

50. Ahora bien, tomando en consideración que el catorce de febrero de dos mil diecinueve, estos lineamientos fueron emitidos y los mismos se encuentran en vigor. Y es el caso que, el artículo único transitorio, dispuso que los Lineamientos para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Chiapas entrarían en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno del instituto,¹¹ lo que se acredita con el acta número 03-O/2019 de la misma fecha, por tanto, ya es obligatorio.

51. Por lo anterior, debemos considerar que el artículo quinto ha cesado en sus efectos, pues los lineamientos a los que éste refería, ya fueron emitidos por el instituto local.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

52. De manera preliminar, hay que hacer notar que al haberse sobreseído en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas al que se refiere en su totalidad el tercer concepto de invalidez formulado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en este apartado únicamente se analizará el primero y el segundo de estos conceptos.

¹¹ "Artículo único. Los presentes lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno del instituto."

A. Análisis del primer concepto de invalidez formulado en contra del artículo 95, en particular de la fracción VIII, de la Ley de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas

53. En esta parte de su escrito inicial, el instituto accionante argumenta, en síntesis, que el artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas transgrede los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M y 116 de la Constitución Federal, porque, al establecer el concepto de seguridad nacional, sin tener facultades en esa materia, como una restricción y limitante al ejercicio del derecho de protección de datos personales, se violan los principios de progresividad y universalidad.

54. El artículo impugnado prevé que el responsable pueda realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad.¹² Según el razonamiento de la accionante, la Constitución Federal no faculta a las entidades federativas a legislar en materia de seguridad nacional, según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-M, y menos aún, a limitar o restringir un derecho fundamental, en virtud de la misma.

55. Aunque el instituto accionante hace mención de las consecuentes violaciones al derecho de protección de datos personales, su argumento total gira en torno a la falta de competencia del legislador local para regular la materia de seguridad nacional y a través de ésta restringir y limitar un derecho humano.

56. Para resolver la impugnación planteada, conviene retomar brevemente el marco constitucional de la materia de seguridad nacional y de la protección de datos en posesión de sujetos obligados. De esta forma, habría que mencionar que el artículo 16 constitucional, desde la reforma publicada el primero de junio de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación, en su segundo párrafo, prevé que "toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos" y que su regulación se sujetará a los términos establecidos por ley "la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional".

¹² "Artículo 95. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular en los siguientes supuestos:

"...

"VIII. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional."

57. El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia". Esta reforma, por adición de la fracción XXIX-S al artículo 73, facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que establecieran los principios y bases en las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. Asimismo, estableció, en el artículo 6o. los principios y bases en la materia.

58. El veintiséis de enero de dos mil diecisiete se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. En virtud de su artículo 6o. se estableció que el derecho al acceso a la protección de datos sólo podía limitarse por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia.¹³ En el artículo 70 de la misma ley, se previó que el responsable podría realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular cuando ésta fuera necesaria por razones de seguridad nacional.¹⁴ Este último artículo es retomado de manera casi íntegra por la ley del Estado de Chiapas en el artículo 95 que se somete a nuestro estudio.

59. Ahora bien, como se desprende del informe del Poder Ejecutivo de la entidad, la regulación de la materia de seguridad nacional se encuentra en la Ley de Seguridad Nacional, publicada el treinta y uno de enero de dos mil cinco en el Diario Oficial de la Federación, cuyo fundamento constitucional se halla en el artículo 73, fracción XXIX-M, que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en la materia, estableciendo requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. De este artículo constitucional se extrae que efectivamente y de acuerdo con lo planteado por el instituto accionante, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de seguridad nacional.

¹³ "Artículo 6. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

¹⁴ "Artículo 70. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional."

60. Sin embargo, el legislador local, al contemplar en su artículo 95, fracción VIII, que sería posible realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular cuando éstas fueran necesarias "por razones de seguridad nacional", no reguló sustantivamente la materia de seguridad nacional, sino que simplemente reiteró un supuesto de limitación al ejercicio de protección de datos personales, previsto tanto en la Constitución Federal como en la ley general en la materia, según el marco normativo descrito en los párrafos precedentes.

61. No pasa desapercibido para este Pleno el argumento hecho valer por la Procuraduría General de la República al emitir su opinión, relativo a poner de relieve que esta Corte, en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, estimó que los Congresos de las entidades federativas no están facultados para reproducir lo dispuesto en una ley general, pues la simple reiteración conlleva una invasión competencial.

62. Es cierto, como se menciona, que en la acción de inconstitucionalidad citada y resuelta por el Pleno de esta Corte el diez de noviembre de dos mil quince, se declaró la invalidez, entre otros, de los artículos 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, relativos a la regulación de las coaliciones en las elecciones locales, haciendo notar que no era obstáculo a lo anterior "el hecho de que la regulación local reproduzca en gran parte lo previsto por los artículos 87 a 92 de la Ley General de Partidos, pues como reiteradamente lo ha sostenido este Pleno, las entidades federativas no pueden reproducir dicho ordenamiento en tanto no tienen facultades para legislar al respecto".

63. Ahora bien, no hay que perder de vista que la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, versaban sobre regulación en materia electoral. En ese aspecto, por reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se adicionó la fracción XXIX-U al artículo 73 de la Constitución Federal, facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuirían las competencias entre la Federación y las entidades federativas, en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales.¹⁵ Esta reforma constitucional en materia político-electoral adicionó también un amplio y sustantivo catálogo de artículos transitorios, en donde se establecieron "las bases mínimas" que el legislador federal debía atender para la emisión de las leyes generales en cuestión. Entre estas bases, el

¹⁵ 73, XXIX-U. "Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

artículo transitorio segundo, en su fracción I, apartado f), de la reforma constitucional en mención, establecía las relativas al sistema de participación a través de la figura de coaliciones, mencionando en el primer numeral que la ley general impondría "un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales".

64. Acorde con lo anterior, se resolvió que las entidades federativas carecían de facultades para regular e incluso reproducir contenidos dispuestos en la ley general, pues la misma Constitución Federal lo dispuso de esa forma, al prever que existía un sistema "uniforme" para ambos órdenes que quedaría establecido en la ley general, atendiendo a las bases constitucionales.

65. En el caso concreto, hay que notar que la disposición impugnada versa sobre materia de protección de datos en posesión de sujetos obligados, al establecer los supuestos en los que la autoridad podrá realizar transferencias sin requerir el consentimiento del titular, siendo uno de ellos la existencia de razones de seguridad nacional. Por lo anterior, conviene retomar la facultad constitucional que dio origen a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, para poder determinar si el legislador local estaba impedido para reproducir un contenido de la misma.

66. Como se mencionó previamente, fue la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce que adicionó la reforma XXIX-S al artículo 73¹⁶ que facultó al Congreso de la Unión para "expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases" en la materia. Contrariamente a lo que ocurre en materia electoral, ésta no prevé que la ley general distribuirá competencias, ni las bases mínimas que deberá contener; tampoco se infiere de la facultad constitucional que exista una imposición rigurosa de "uniformidad". De ella se extrae exclusivamente que la ley general deberá establecer los principios y las bases en la materia, a los que deberán apegarse las Legislaturas Locales, que cuenta con facultades concurrentes determinadas constitucionalmente. El legislador local, en ese sentido, sí tiene facultades para legislar en materia de protección de datos en posesión de sujetos obligados, apegándose a los principios y bases contenidos en la ley general; por lo que contrariamente a lo que ocurrió con la figura de coaliciones, la reiteración no genera la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

¹⁶ 73, XXIX-S. "Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

67. En síntesis, se considera que el legislador local, al contemplar que el responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular por razones de seguridad nacional, no está regulando sustantivamente la materia de seguridad nacional por lo que no invade la competencia de la Federación derivada del artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional. Al contrario, se estima que el legislador reproduce lo dispuesto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, lo cual no produce la inconstitucionalidad de la norma, pues el legislador local es competente para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de autoridades, siempre y cuando se atenga a las bases y principios previstos en la ley general, tal como lo establece el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal.

68. En virtud de lo anterior, el primer concepto de violación del instituto accionante deviene **infundado** y se **reconoce la validez del artículo 95, fracción VIII**, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas.

B. Análisis del segundo concepto de invalidez formulado en contra del artículo 132, fracción III, de la Ley de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas

69. El instituto accionante considera en síntesis, que el artículo 132, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la entidad,¹⁷ es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce y a los artículos 25 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por imponer requisitos adicionales para la interposición de un medio de defensa y limitar con ello el derecho al acceso a un recurso judicial efectivo y el derecho a la protección de datos personales.

70. Para la accionante, el legislador estatal debía abstenerse a imponer requisitos a los recurrentes porque la Ley General Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados estableció en su artículo 105¹⁸ los

¹⁷ "Artículo 132. El titular deberá acompañar a su escrito los siguientes documentos:

"...

"III. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO o de portabilidad de los datos personales y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción."

¹⁸ Este artículo es transcrito más adelante.

"únicos requisitos exigibles en el escrito para la tramitación del recurso de revisión", sin dejar, por tanto, libertad configurativa a las entidades federativas en ese punto.

71. Si bien tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, ambos del Estado de Chiapas, en sus respectivos informes consideran que el accionante confunde las intenciones del legislador chiapaneco que en realidad, con la norma impugnada buscó dotar de plena certeza al ciudadano y a la autoridad jurisdiccional, al partir de la premisa de que todo acto combatido debe ser plenamente identificado por ambas partes; este Alto Tribunal considera que el precepto impugnado debe ser analizado partiendo de la distribución competencial en la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados para determinar si el legislador local se encontraba facultado para añadir un requisito exigible al escrito de interposición del recurso de revisión.

72. Como ya quedó establecido en el apartado previo, el siete de febrero de dos mil catorce se reformó por diversas disposiciones, la Constitución Federal en materia de transparencia. En específico, para la cuestión que nos ocupa, se adicionó la fracción XXIX-S al artículo 73, facultando al Congreso de la Unión para expedir leyes generales reglamentarias que establecieran los principios y bases en la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. En la misma fecha, se adicionó la fracción VIII al artículo 116 para señalar que los organismos autónomos que establecieran las Constituciones de los Estados, actuarían conforme a los principios establecidos en el artículo 6o. constitucional y a "la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho". De lo anterior deriva que la función de la ley general sería la de determinar principios, bases y procedimientos en la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

73. En ese contexto, el veintiséis de enero de dos mil diecisiete se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados que fijó, dentro de sus objetivos y conforme a la facultad constitucional que le dio origen, el de "establecer bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos (artículo 2o., fracción II)". En ese sentido, el título noveno de esa ley trató los procedimientos de impugnación en la materia. Conviene ilustrar en la siguiente tabla lo que se estableció en esa ley respecto de los requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión y lo dispuesto en el artículo impugnado de la ley local:

<p>Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (26/01/2017)</p>	<p>Ley de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas (30/08/2017)</p>
<p>"TÍTULO NOVENO "DE LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS</p> <p>"Capítulo II "Del recurso de revisión ante el instituto y los organismos garantes</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 105. Los únicos requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes:</p> <p>"I. El área responsable ante quien se presentó la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;</p> <p>"II. El nombre del titular que recurre o su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;</p> <p>"III. La fecha en que fue notificada la respuesta al titular, o bien, en caso de falta de respuesta la fecha de la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;</p> <p>"IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios, así como las razones o motivos de inconformidad;</p>	<p>"TÍTULO NOVENO "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES</p> <p>"Capítulo I "Del recurso de revisión</p> <p>"...</p> <p><u>"Artículo 132. El titular deberá acompañar a su escrito los siguientes documentos:</u></p> <p>"I. Los documentos que acrediten su identidad y en su caso, la de su representante.</p> <p>"II. El documento que acredite la personalidad de su representante, en su caso.</p> <p><u>"III. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO o de portabilidad de los datos personales y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción.</u></p> <p>"IV. La copia de la respuesta del responsable que se impugna y de la notificación correspondiente, en su caso.</p>

<p>"V. En su caso, copia de la respuesta que se impugna y de la notificación correspondiente, y</p> <p>"VI. Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante.</p> <p>"Al recurso de revisión se podrán acompañar las pruebas y demás elementos que considere el titular procedentes someter a juicio del instituto o, en su caso, de los organismos garantes.</p> <p>"En ningún caso será necesario que el titular ratifique el recurso de revisión interpuesto." (énfasis añadido)</p>	<p>"V. Las pruebas y demás elementos que considere el titular someter a juicio del instituto." (énfasis añadido)</p>
---	--

74. Como se hace notar, el legislador federal, al emitir la ley general y tomando como fundamento los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, estableció que los **únicos** requisitos que podrían exigirse por las Legislaturas Locales a los recurrentes al momento de presentar sus recursos de revisión ante los organismos garantes, serían los determinados por la propia ley general. En ese sentido, asiste razón al instituto accionante cuando afirma que en ese punto, las Legislaturas de las entidades federativas no cuentan con libertad configurativa, pues de los artículos constitucionales destacados se extrae que las entidades federativas debían atender a las bases, principios y procedimientos establecidos por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

75. No pasan desapercibidos para este Pleno los argumentos esgrimidos por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas encaminados a demostrar que el hecho de requerir que se anexe al escrito del recurso de revisión la copia de la solicitud a través de la cual el recurrente ejerció sus derechos ARCO o de portabilidad de los datos personales ante el responsable, aportaría certeza y seguridad jurídica, tanto para la autoridad como para el justiciable. Sin embargo, al exigir anexas la copia de dicha soli-

cidad, el legislador local establece un requisito adicional a los previstos, de manera claramente limitativa, por la ley general en la materia, careciendo de competencias para hacerlo.

76. De lo anterior se concluye que resulta **fundado** el concepto de invalidez mediante el cual el instituto accionante combate el **artículo 132, fracción III**, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, del que debe, por tanto, **declararse la invalidez**.

VII. EFECTOS

77. Se declara la invalidez del artículo 132, fracción III, que indica: "III. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO o de portabilidad de los datos personales y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas publicada en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

78. En atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado **se resuelve:**

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos transitorios tercero, cuarto y quinto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 239 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos del apartado V de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del

Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 239 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos del apartado VI, subapartado A, de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 132, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 239 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos del apartado VI, subapartado B, de la presente resolución; la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá,

Esquivel Mossa, Franco González Salas, apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo transitorio quinto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, referente al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez del artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., con precisiones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 132, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I.,

Layne Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Layne Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Layne Potisek, en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintitrés de mayo previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CXLV/2015 (10a.) y P. IV/2008 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 391, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1343, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

II. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECER FUENTES DE ACCESO PÚBLICO DIVERSAS A LAS DETERMINADAS EN LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XVII, Y 5 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. SUPUESTOS DE IMPROCEDENCIA DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN (ARCO) AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, REPRODUCIDOS EN UNA LEGISLACIÓN LOCAL (ARTÍCULO 51, FRACCIONES XI Y XII, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA AMPLIAR LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ATINENTES A LA OBLIGACIÓN DE LOS ORGANISMOS GARANTES FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE EMITIR LOS LINEAMIENTOS A QUE REFIERE DICHA LEY GENERAL, ASÍ COMO LA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DE TRAMITAR, EXPEDIR O MODIFICAR SU NORMATIVA INTERNA PARA LOGRAR LA OPTIMIZACIÓN DE ESTE DERECHO (ARTÍCULOS TRANSITORIOS CUARTO Y QUINTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

SIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN ORGANISMO GARANTE DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA Y A LOS SUJETOS OBLIGADOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, RESPECTIVAMENTE, A EMITIR LOS LINEAMIENTOS A QUE REFIERE DICHA LEY GENERAL, ASÍ COMO A TRAMITAR, EXPEDIR O MODIFICAR SU NORMATIVA INTERNA PARA LOGRAR LA OPTIMIZACIÓN DE ESTE DERECHO (CONDENA AL INSTITUTO MICHOACANO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES A EMITIR LOS LINEAMIENTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS, DENTRO DE LOS NOVENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL EN QUE SE LE NOTIFIQUE LA PRESENTE RESOLUCIÓN A DICHO INSTITUTO, ASÍ COMO A LOS SUJETOS OBLIGADOS DE LA REFERIDA ENTIDAD FEDERATIVA PARA QUE, DENTRO DE LOS CIENTO VEINTE DÍAS NATURALES SIGUIENTES A LA PUBLICACIÓN DE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EXPIDAN O MODIFIQUEN SU NORMATIVA INTERNA EN LA MATERIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 158/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 25 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veinticinco de abril de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el trece de diciembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,

promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

A. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

B. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Los artículos 5, fracción VI, 51, fracciones XI y XII, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de noviembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el accionante son, en síntesis, los siguientes:

- Primer concepto de invalidez

El artículo 5, fracción VI, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al considerar a las oficinas municipales catastrales como fuentes de acceso público.

Al respecto, señala que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin dejar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas, dispuso que serían consideradas como fuentes de acceso público las siguientes:

1. Las páginas de Internet o medios remotos o locales de comunicación electrónica, óptica y de otra tecnología;
2. Los directorios telefónicos;
3. Los diarios, gacetas o boletines oficiales;
4. Los medios de comunicación social; y,

5. Los registros públicos conforme a las disposiciones que les resulten aplicables.

Aclara que una de las características que debe tener una fuente de acceso público, es que puedan ser consultadas públicamente, sin que exista impedimento por una norma limitativa.

Destaca que si bien el catastro tiene como objeto el registro de datos que permiten conocer características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles enclavados en un determinado territorio, con la finalidad de constituirse en inventario analítico para establecer las políticas públicas procedentes en la materia; lo cierto es que dentro de su finalidad no se encuentra el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos relacionados con esos bienes, a diferencia del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán de Ocampo.

Máxime que los servicios a cargo de las autoridades catastrales, tales como expedir copias certificadas o copias simples de planos y demás documentos relativos a los predios, así como certificados catastrales, sólo se presta a quien compruebe la propiedad o posesión del predio de que se trate o acredite su interés jurídico para obtenerlas, previo pago de los derechos fiscales que determine la Ley de Ingresos del Estado.

De esta forma, la propia normatividad en materia catastral de la entidad federativa, constituye una limitante para que cualquier persona pueda realizar consultas a las autoridades catastrales, que es el presupuesto legal que caracteriza a una fuente de información de acceso público.

Aunado a ello, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía emitió la Norma técnica para la generación, captación e integración de datos catastrales y registrales con fines estadísticos y geográficos; la cual establece expresamente la confidencialidad y reserva de los datos catastrales.¹

Por tanto, de considerarse a las oficinas municipales catastrales como fuente de acceso público, se estaría vulnerando el derecho de protección de

¹ "Artículos 43. Los datos catastrales y registrales de los predios se manejarán bajo los principios de confidencialidad y reserva establecidos en la LSNIIEG." (Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica)

datos personales recabados por las autoridades catastrales, puesto que implicaría que esa información debe estar disponible para el público, sin atender a la información confidencial que ahí se contiene.

Por otra parte, al regularse de manera diversa el derecho de protección de datos personales en Michoacán, a su vez, contraviene el derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, pues los ciudadanos de dicha entidad federativa o cualquier persona de otro Estado de la República Mexicana verán que sus datos personales pueden ser tratados de manera distinta, al tratarse de las oficinas municipales catastrales.

De esa forma, sostiene que el legislador de Michoacán de Ocampo, en el artículo 5, fracción VI, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la entidad, no sólo no se ciñó a la obligación de prever los mismos supuestos y excepciones contenidos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sino que generó una distorsión y discriminación en el ejercicio y protección del derecho fundamental de protección de datos personales, ya que éste será ejercido de manera diversa en Michoacán respecto de las otras entidades federativas y la Federación.

- Segundo concepto de invalidez

El artículo 51, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Michoacán de Ocampo es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al establecer supuestos jurídicos aplicables en Michoacán que son de competencia federal, por tanto, el Congreso Local invade facultades de la Federación, al pretender establecer causales de improcedencia que, por disposición constitucional y legal, corresponden exclusivamente a la Federación.

Al respecto, señala que en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se establecen como causales de improcedencia de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) de los datos personales, las siguientes:

- Cuando el titular o su representante no estén debidamente acreditados para ello;
- Cuando los datos personales no se encuentren en posesión del responsable;

- Cuando exista un impedimento legal;
- Cuando se lesionen los derechos de un tercero;
- Cuando se obstaculicen actuaciones judiciales o administrativas;
- Cuando exista una resolución de autoridad competente que restrinja el acceso a los datos personales o no permita su rectificación, cancelación u oposición;
- Cuando la cancelación u oposición haya sido previamente realizada;
- Cuando el responsable no sea competente;
- Cuando sean necesarios para proteger intereses jurídicamente tutelados del titular;
- Cuando sean necesarios para dar cumplimiento a obligaciones legalmente adquiridas por el titular;
- Cuando en función de sus atribuciones legales el uso cotidiano, resguardo y manejo sean necesarios y proporcionales para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, o
- Cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades.

En ese sentido, si la ley general estableció las únicas causas en las que el ejercicio de los derechos ARCO no será procedente, la Legislatura del Estado de Michoacán únicamente podía hacerlo en el ámbito de atribuciones y competencias dadas en la Constitución General y, al no haberlo hecho así, invadió facultades exclusivas de la Federación.

A mayor abundamiento, destaca que de una interpretación armónica de los artículos 6o., 16, 40, 73, fracciones XXVIII, XXIX, XXIX-E, XXIX-W y XXX, y 131 de la Constitución General, se desprende que tanto la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, como la regulación de las entidades financieras, es materia exclusivamente Federal.

- Tercer concepto de invalidez

Los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución General, porque amplían sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales en contravención de los plazos establecidos y contemplados tanto en la Constitución como en la ley general.

Es así, puesto que el plazo establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo transgrede lo dispuesto por el artículo quinto transitorio de la ley general, en tanto este último señala que los organismos garantes tendrán un año a partir de la entrada en vigor del decreto para emitir los lineamientos a que se refiere la ley general y publicarlos en el medio de difusión oficial que corresponda; plazo que fenece el veintisiete de enero de dos mil dieciocho.

Por su parte, el artículo quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo transgrede lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio de la ley general, puesto que este último estableció el plazo de un año (sic) para que los sujetos obligados emitan su normatividad interna, el cual fenece el veintisiete de julio de dos mil dieciocho; no obstante, el plazo señalado en el artículo quinto transitorio de la ley local, lo rebasa.

Por otra parte, señala que, al regularse de manera diversa el ejercicio de la protección de datos personales en Michoacán de Ocampo, a su vez, se conculca el derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, pues los ciudadanos de esa entidad o cualquier persona de otro Estado de la República Mexicana no tendrán vigencia plena del ejercicio del derecho de protección de sus datos personales.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. El accionante señaló como transgredidos los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 16, párrafo segundo, 17, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

CUARTO.—Admisión. Mediante proveído de catorce de diciembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 158/2017 y lo

turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas, en su carácter de instructor.

Por auto de tres de enero de dos mil dieciocho, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en suplencia por ausencia del Ministro instructor,² admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la referida entidad federativa para que rindieran sus informes; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. En proveído de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por recibido el informe del Poder Legislativo de dicha entidad, así como los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

La Legislatura Local manifestó los argumentos que se sintetizan a continuación:

- Respecto del artículo 5 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en el Estado de Michoacán de Ocampo, señala que las fuentes de acceso público son necesarias para su consulta, la cual podrá ser efectuada por las personas que no se encuentren impedidas por una norma que sea limitativa o, en su caso, que no conlleve mayor acreditamiento de interés, que el pago por un derecho o tarifa.

- En relación con el artículo 51, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, sostiene que la fracción XI del citado numeral no contraviene la circunscripción determinada en el Estado de Michoacán, pues se encuentra precisada en el artículo 1o. de la ley en cita, y por lo que hace a la fracción XII, precisa que se refiere a entidades sujetas a supervisión financiera, pero no necesariamente a las entidades federativas, sino a cualquier dependencia u organismo que maneje datos personales.

- En ese sentido, señala que el artículo 51, fracción XII, al citar lo relativo a las entidades financieras, no es en el sentido estricto, sino que se refiere a la letra como sigue "... entidades sujetas a la regulación y supervisión

² Ver foja 38 del expediente en que se actúa.

financiera del sujeto obligado ...", por lo que, en ese aspecto, no existe afectación a la esfera de competencia de la Federación.

- Sostiene que la ley impugnada reúne los elementos jurídicos y de legalidad en su emisión, pues se llevó a cabo conforme a lo dispuesto en la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo y de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del propio Estado, por lo que es constitucional el proceso legislativo que motiva y funda la ley estatal en cuestión.

- Por otra parte, señala que la protección de datos personales y la privacidad encuentran su excepción en la seguridad nacional, cuando se determine que la confidencialidad de la información no puede mantenerse por causas personales.

- En cuanto a los artículos cuarto y quinto transitorios, aduce que los plazos ahí precisados corresponden únicamente a la circunscripción del Estado de Michoacán de Ocampo, y no así a la República Mexicana.

- Que los artículos referidos no vulneran derechos humanos, ni mucho menos el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, por el contrario, se adecuan a lo establecido en el numeral 2o. de la ley general de la materia.

- Por otra parte, manifiesta que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados protege cualquier contingencia, imprevisto o supuesto jurídico, en el caso de que las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar, resultando aplicable de manera directa, por lo que no se crea incertidumbre jurídica ni falta de certeza a los gobernados en el ejercicio de los datos personales.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo. En acuerdo de quince de febrero de dos mil dieciocho, se tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo, en el que manifestó:

- Los artículos 5, fracción VI, 51, cuarto y quinto transitorios siguieron el procedimiento establecido tanto en la Constitución Federal como en la Constitución del Estado de Michoacán, lo que marca un acto constitucional que no se contrapone entre poderes de nivel federal y estatal.

- El Poder Ejecutivo de Michoacán actuó acorde a su competencia en relación con la promulgación de la ley impugnada, acto que implica no sola-

mente una facultad, sino una obligación inherente a su cargo, establecida en el artículo 61 de la Constitución Estatal.

- No existe por parte del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán acto contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en contradicción con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues no solamente observó las facultades que se le otorgan, sino que cumplió como es debido con aquellos actos que no están a discusión o en libre albedrío, pues la promulgación de las leyes es un imperativo para el Ejecutivo.

- La Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán cumple con las exigencias constitucionales y legales, pues se encuentra constreñida no sólo a lo que el legislador federal planteó respecto a que un mismo derecho fuese garantizado y contemplado de la misma forma por todas las autoridades o sujetos obligados, sino que, al estar en plena armonía todas las leyes locales con la general, no generan diferencias ni dudas en la exigencia de ese derecho.

- Si bien es cierto que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados no contempla como fuente de información pública las oficinas municipales de catastro, también lo es que la propia ley estatal no se contrapone con la ley general en cita, dado que la armonización no implica una copia de leyes, sino tomar las bases de dicha ley, de lo contrario, no habría razón para legislar en los Estados respecto de derechos y obligaciones que ya se encuentran reguladas en una ley general.

- La Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán no contraviene la Supremacía Constitucional, ni está en discordancia con la ley general multicitada, pues se tomaron como base para la creación de la respectiva ley de la materia en el Estado de Michoacán de Ocampo.

- No se crearon nuevos supuestos o causales de improcedencia de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales, pues del propio numeral 55 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en comparación con el artículo 51 de la ley local de la materia, se advierte la uniformidad en los supuestos de improcedencia, por lo que, contrario a lo que manifiesta la parte demandante, no existe invasión a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar sobre la materia, toda vez que se respetaron todas y cada una de las hipótesis previstas en la ley general en comento.

- No tiene justificación legal el argumento del instituto demandante en el que refiere que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán no observó lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en su artículo segundo transitorio, que establece un término de seis meses para ajustar sus leyes a la ley general, contados a partir de su entrada en vigor; puesto que si se considera que a la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad, el Congreso del Estado de Michoacán ya había aprobado la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, promulgada por el Ejecutivo de la entidad el trece de noviembre de dos mil diecisiete, la exigencia establecida en la ley general de la materia, se encuentra atendida.

- Los plazos establecidos en los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo no transgreden la ley general de la materia, si se considera que implican términos máximos, lo que indica que para emitir los respectivos lineamientos de la ley y, en su caso, armonizar los ordenamientos legales existentes, no necesariamente deben agotar dicho plazo para expedir o modificar la normatividad que tenga relación con el tema ni con los sujetos obligados.

- Aun y cuando se agotara el plazo hasta su último día para expedir o modificar la referida normatividad, no implica un trato distinto a los ciudadanos de Michoacán que para el resto de los ciudadanos de las diferentes entidades federativas, puesto que ya se encuentra vigente la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, y si no contempla alguna situación que se encuentre regulada en la respectiva ley general, se atenderá a lo dispuesto por la segunda; de tal forma que no puede existir un trato distinto ni perjuicio para los michoacanos, tampoco un privilegio para los sujetos obligados del Estado de Michoacán.

SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. Mediante oficio PGR/031/2018, de veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, el subdirector jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República manifestó lo siguiente:

Son fundados los argumentos expresados por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales respecto del artículo 5, fracción VI, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que el artículo 5o. la ley general de la materia establece un catálogo de las

fuentes de acceso público que podrán ser consultados por cualquier persona sin que exista limitante alguna, por lo que ni siquiera es necesario recabar el consentimiento del titular de los datos personales para su tratamiento.

La ley general en comento establece un *numerus clausus* de fuentes de acceso público que las Legislaturas están constreñidas a respetar.

Se debe tomar en consideración que el catastro tiene por objeto originar una base de datos que contiene "el inventario analítico y registro de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado", cuyo objeto, entre otros, es coadyuvar a controlar, localizar, conocer e identificar las características de los predios registrados, de acuerdo a su denominación y lugar donde éstos se ubiquen, la superficie como base para determinar el valor de los inmuebles, así como sus propietarios o poseedores.

En consecuencia, la información generada por las oficinas de catastro contiene datos personales que deben ser protegidos en cumplimiento a los derechos que en ese ámbito conceden los artículos 6o., fracciones II y III, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal, así como los artículos 1o. y 5o. de la ley general en la materia; de ahí que las oficinas de catastro no se encuentren contempladas en estos ordenamientos jurídicos.

El artículo 51, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo contraviene los artículos 16, párrafo segundo, 116, fracción VIII y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, ya que el solo hecho de que una norma estatal reproduzca el contenido legal de la ley general de la materia la hace por sí misma inconstitucional.

Los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo prevén hipótesis distintas y situaciones de derecho diversas a las que establecen los artículos quinto y séptimo transitorios de la ley general.

Por lo que concluye que los artículos transitorios impugnados amplían los plazos previstos en la ley general, y con ello postergan la entrada plena del ejercicio del derecho a la protección de datos personales, por lo que procede declarar su invalidez.

OCTAVO.—Cierre de la instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el proce-

dimiento, en auto de uno de marzo de dos mil dieciocho, 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 esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se impugnan los artículos 5, fracción VI, 51, fracciones XI y XII, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de noviembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquel en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugna los artículos 5, fracción VI, 51, fracciones XI y XII, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de noviembre de dos mil diecisiete.

El plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del catorce de noviembre al trece de diciembre de dos mil diecisiete.

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

Por tanto, si el escrito por el que se promovió la acción de inconstitucionalidad se presentó el trece de diciembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación fue oportuna.

TERCERO.—Legitimación. En el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ se estableció que el organismo garante que instituye el artículo 6o. constitucional está legitimado para promover acción de inconstitucionalidad contra las leyes expedidas por las Legislaturas Locales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

Asimismo, en términos del artículo 59,⁵ en relación con el artículo 11, primer párrafo,⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, representante legal, así como en suplencia del comisionado presidente, calidad que acredita con el acuerdo ACT-PUB/13/12/2017.04, emitido por los comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos

⁴ "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:

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e ..."

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

⁶ "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. ..."

de lo dispuesto en los artículos 89, fracción XXXII⁷ y 91, fracción XVII,⁸ de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados;⁹ y 12, fracciones I, IV y XXXV,¹⁰ del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Ahora, en términos de lo dispuesto en el artículo 89, fracción XXXII, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ser aprobada por la mayoría de sus miembros, lo que sucedió en el acuerdo ACT-PUB/13/12/2017.04, en el que se determinó lo siguiente.

⁷ "Artículo 89. Además de las facultades que le son conferidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad que le resulte aplicable, el instituto tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"XXXII. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la protección de datos personales."

⁸ "Artículo 91. Para los efectos de la presente ley y sin perjuicio de otras atribuciones que les sean conferidas en la normatividad que les resulte aplicable, los organismos garantes tendrán las siguientes atribuciones:

" ...

"XVII. Según corresponda, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de las entidades federativas, que vulneren el derecho a la protección de datos personales."

⁹ "Artículo 41. El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; ..."

¹⁰ "Artículo 12. Corresponde al Pleno del instituto:

"I. Ejercer las atribuciones que al instituto le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley general, la Ley Federal, la Ley de Protección de Datos Personales, así como los demás ordenamientos legales, reglamentos y disposiciones que le resulten aplicables;

" ...

"IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria;

" ...

"XXXV. Deliberar y votar los proyectos de acuerdos, resoluciones y dictámenes que se sometan a su consideración."

"... ACUERDO

"Primero. Se instruye al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 5, fracción VI y 51, así como cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el trece de noviembre de dos mil diecisiete.

"Segundo. Se instruye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos que elabore el documento por el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales presenta acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 5, fracción VI y 51, así como cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el trece de noviembre de dos mil diecisiete. ..."

Asimismo, el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales¹¹ establece como facultades del director general de Asuntos Jurídicos la de representar al instituto en los asuntos jurisdiccionales correspondientes, ante toda autoridad judicial, en los procesos que requieran su intervención, así como presentar los escritos de demanda o contestación en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad y, en general, ejercer todas las acciones que a dichos juicios se refieran.

En ese sentido, Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en suplencia del comisio-

¹¹ "Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."

nado presidente y representante legal, tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

Sin embargo, es importante destacar que, en relación con los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, no se inadvierte la jurisprudencia del Pleno de este Tribunal, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Conforme a este criterio, se actualiza el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos, cuando se impugna un precepto transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé.

En el caso, no se ha satisfecho el contenido material que ordenan los preceptos transitorios impugnados, puesto que el instituto garante local de Michoacán no emitió los lineamientos a que se refiere la ley de la materia, ni se acreditó que los sujetos obligados correspondientes tramitaran, expedieran o modificaran su normatividad interna.

De esta manera, aun cuando el plazo otorgado en el artículo cuarto transitorio ha transcurrido a la fecha de esta resolución, y el previsto en el diverso quinto, está a unos días de vencer,¹² no puede considerarse actualizada la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no han cesado en sus efectos.

Consecuentemente, debe procederse al estudio de la constitucionalidad de los preceptos transitorios impugnados, de los que se desprende la

¹² El plazo de dieciocho meses otorgado en el artículo quinto transitorio impugnado vence el catorce de mayo de dos mil diecinueve.

obligación del instituto local de emitir los lineamientos respectivos y de que los sujetos obligados de tramitar, expedir o modificar su normatividad Interna y, en su caso, analizar su cumplimiento.

QUINTO.—Estudio relativo al artículo 5, fracción VI, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo. El precepto impugnado establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, se considerarán como fuentes de acceso público:

"I. Las páginas de Internet o medios remotos o locales de comunicación electrónica, óptica y de otra tecnología, siempre que el sitio donde se encuentren los datos personales esté concebido para facilitar información al público y esté abierto a la consulta general;

"II. Los directorios telefónicos en términos de la normativa específica;

"III. Los diarios, gacetas o boletines oficiales, de acuerdo con su normativa;

"IV. Los medios de comunicación social;

"V. Los registros públicos conforme a las disposiciones que les resulten aplicables; y,

"VI. Las oficinas municipales catastrales.

"Para que los supuestos enumerados en el presente artículo sean considerados fuentes de acceso público será necesario que su consulta pueda ser realizada por cualquier persona no impedida por una norma limitativa, o sin más exigencia que, en su caso, el pago de una contra prestación, derecho o tarifa. No se considerará una fuente de acceso público cuando la información contenida en la misma sea o tenga una procedencia ilícita."

En relación con esta disposición, el instituto accionante plantea que contraviene los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo y 116, fracción VIII, de la Constitución, por considerar a las oficinas municipales catastrales como fuentes de acceso público, no obstante que conforme a su normatividad interna, la consulta en dichas oficinas no puede realizarse por cualquier persona.

Este Tribunal Pleno estima que el argumento es fundado y suficiente para invalidar la norma, en la fracción impugnada.

Antes de exponer las razones que sustentan la afirmación que antecede, debe tenerse presente que este Tribunal Pleno ha determinado que las leyes generales constituyen parámetro de validez de otras normas y, por tanto, pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne un aspecto determinado de una materia concurrente.¹³

Precisado lo anterior, ahora es importante destacar que, derivado de las reformas al artículo 6o. constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de dos mil siete, y ante la necesidad de que se dictara una legislación en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, cuyo ámbito material de aplicación lo fuera la totalidad del territorio nacional, se adicionó la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional,¹⁴ en la que se le otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares.

El derecho de protección de datos personales se dotó de contenido con la adición al artículo 16 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio de dos mil nueve, en los siguientes términos:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(Adicionado, D.O.F. 1 de junio de 2009)

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su

¹³ Así se determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, en ejecutoria emitida el tres de septiembre del dos mil nueve, así como en la diversa 45/2016, en sesión de nueve de abril de dos mil diecinueve.

¹⁴ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 30 de abril de 2009)

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares."

oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

La adición tuvo como objeto desarrollar al máximo el derecho a la protección de datos personales y, en ese sentido, además de establecerlo como nuevo derecho autónomo, también se crearon los correlativos derechos al acceso, rectificación, cancelación u oposición en torno a su manejo por parte de cualquier entidad o persona, pública o privada, que tuviera acceso o dispusiera de los datos personales de los individuos.

En ese sentido, se expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada el cinco de julio de dos mil diez en el Diario Oficial de la Federación, cuyo objeto fue la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

No obstante, fue ante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información, en que se reconoció la necesidad de legislar en relación con el derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, en ese sentido, se otorgó expresamente la facultad al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollaran los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

La finalidad principal de esta reforma fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente, a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se originaron con las iniciativas presentadas por el Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores

Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

Así, en el dictamen de la Cámara de Origen¹⁵ se expusieron los siguientes razonamientos que atañen a la materia de esta acción de inconstitucionalidad:

"... a) De la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el segundo párrafo, reforma y adiciona el numeral IV y adiciona numeral 8 del artículo 6o.; adiciona el segundo párrafo del artículo 16; el segundo párrafo del artículo 29; adiciona la fracción XXIX-R y XXIX y se recorre la subsecuente del artículo 73; adiciona una fracción XII y se recorre la subsecuente del artículo 76; reforma el numeral 1 inciso g y se recorren los subsecuentes del artículo 105; se adiciona el primer párrafo del artículo 110; se adiciona una fracción VIII del artículo 116; se adiciona la fracción p y q y se recorre la subsecuente, se adiciona una base sexta del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Alejandro Encinas Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

"Esta iniciativa propone en la exposición de motivos:

"...

"Con este marco general, se busca:

"I. Homologar:

"a) Los mecanismos de acceso a la información.

"b) Los medios de impugnación.

"c) El plazo de cumplimiento de las resoluciones.

"d) La temporalidad de la reserva de información.

"e) Los supuestos de restricción a la información pública (causales de reserva y confidencialidad).

¹⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia. Diecinueve de diciembre de dos mil doce.

"f) El catálogo de información pública de oficio que de manera común deben cumplir todos y cada uno de los sujetos obligados.

"...

"24. Finalmente, por lo que hace a los datos personales en posesión de los distintos sujetos obligados del ámbito federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, se considera que sean los mismos órganos garantes del derecho de acceso a la información los competentes para conocer de la protección de este derecho. Tal prerrogativa quedará sujeta a lo previsto en la ley general en materia de protección de datos personales, a la cual se ajustarán las leyes que emitan la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a fin de que no exista disparidad en su regulación e interpretación, toda vez que se trata de un mismo derecho.

"...

"26. Por lo anterior, se propone reformar el artículo 16, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prever que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de éstos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fijen la ley general en materia de protección de datos personales y las leyes que emitan la Federación, los Estados y el Distrito Federal, las cuales establecerán los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

"27. Tal reforma confiere una nueva facultad al Congreso de la Unión, que es la emisión de una ley general en materia de protección de datos personales, por lo que resulta necesario adicionar una fracción XXIX-S al artículo 73 constitucional.

"...

"28. Por otro lado, se deberán emitir o modificar las leyes federal, estatales y del Distrito Federal, para ajustar su contenido a lo previsto en la ley general en materia de protección de datos personales.

"...

"c) De la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la senadora Laura Angélica Rojas Hernández, a nombre propio en representación de los senadores Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

"Esta iniciativa propone:

"...

"8. Por una ley general que armonice y asegure el derecho de acceso a la información en todo el país, y por una ley general del derecho de protección de datos personales.

"No se puede negar que la reforma al artículo 6o. constitucional vino a contribuir a avances importantes en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Cabe recordar que el espíritu y alcance central de dicha reforma del 20 de julio de 2007, fue el de consolidar criterios uniformes en materia de acceso a la información pública, mediante el establecimiento de las condiciones mínimas que el ejercicio de ese derecho debería de tener en piso mexicano.

"Efectivamente la reforma constitucional referida buscó que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fuera parejo en todo el país, que su ejercicio entre una entidad federativa y otra no fueran dispar e incluso contradictorio, en algunos lados con mayor apertura y en otros con mayor restricción. Se trató o se buscó, de emparejar el piso en todo el país en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

"No obstante dichos avances, resulta necesario dar un nuevo impulso que permita desplegar una vez más de manera más efectiva este derecho, y seguir en la línea por emparejar o armonizar el ejercicio de este derecho en todo el territorio nacional, y evitar que su ejercicio pueda llegar a ser dispar entre una y otra entidad u orden de gobierno.

"Hay que reconocer, que la diversidad legislativa ha llevado en algunos de los casos a que se detonen diferencias en el ejercicio del derecho de acceso a la información; por ejemplo, en los plazos y procedimientos para la entrega de la información; en el procedimiento de los medios de impugnación o recursos de revisión que conocen los órganos de transparencia; en las causas de clasificación de reserva; en la información que debe aparecer en los portales de transparencia de los sujetos obligados; o bien en la facultad para sancionar, dado que algunas legislaciones prevén la posibilidad de que el órgano

garante imponga sanciones o medidas de apremio al ente público, incluso para sustanciar y conocer sobre responsabilidades administrativas, mientras que en otras no existen dichas facultades. Asimismo, algunas legislaciones se contemplan dentro de las leyes de transparencia la protección de datos personales en posesión de las entidades públicas, en tanto que otras ya cuentan hasta con un ordenamiento propio en la materia. Todo esto refleja disparidad o falta de armonización legislativa a nivel nacional en el acceso a la información, y también de la protección de datos personales.

"Por ello es necesario diseñar un marco general que permita que sea un derecho igual para todos y un deber igual para cualquier instancia de gobierno. No puede permitirse que para un mexicano el mismo derecho sea ejercido diferenciadamente según la entidad federativa en la que se encuentra o su lugar de residencia en el país.

"Debe contarse con un marco legal que permita un derecho unificado, tutelado e igual para todos en todo el territorio nacional. Y al mismo tiempo un deber igual para cualquier orden de gobierno, sin que varíe la normatividad general, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra. Siendo claro que la idea de evitar la asimetría normativa parte de la convicción de no minimizar, anular o empobrecer el ejercicio de este derecho por cuestiones de ámbito territorial.

"Se requiere una mejor normativa para desvanecer la incertidumbre cuando se ejerce este derecho en una entidad y en otra y más al tratarse de un derecho fundamental, o como lo ha expresara (sic) nuestro Máximo Tribunal de una garantía individual y un derecho social.

"Se trata de contar con una ley marco que permita armonizar o alienar de manera más clara y puntual los criterios y principios a los cuales están sujetos la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios respecto del derecho acceso a la información.

"Para lograr ello, y con el fin de hacerlo desde una visión federalista será necesario dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general en materia de acceso a la información pública, con el objeto de cumplir con los principios y bases previstas en el párrafo segundo del artículo 6o. de la Constitución General y garantizar su armonización en su aplicación a nivel nacional por la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

"Lo (sic) armonización sería precisamente en cuanto a los mecanismos para presentar las solicitudes, en los procedimientos de revisión, en las obli-

gaciones de transparencia, las causas de restricción de la información, las sanciones a la autoridad por violación al derecho de acceso a la información pública.

"Se trata por ejemplo que si el plazo de dar respuesta es de diez días en una entidad lo sea también en las otras, que si los informes de cuenta pública o la cancelación de créditos fiscales son de acceso público en el orden federal también lo sea en orden local; que si en el portal electrónico de una delegación política debe publicarse el nombre de la obra, el monto, tipo de adjudicación, convocatoria, dictamen, empresa ganadora y contrato ello también se publique en el portal de cualquier Municipio. De eso se trata este diseño constitucional. ..."

En ese sentido, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en las leyes generales correspondientes, que fijaran las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en la materia.

Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena

autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la Ley en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas reso-

luciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia

Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. ..."

Así, el artículo 6o. constitucional contempla los principios y bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información y, entre ellos, prevé que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

Asimismo, prevé que en la interpretación de este derecho prevalecerá el principio de máxima publicidad y, en ese sentido, los sujetos obligados

deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

Por su parte, en cuanto a la información que se refiere a la vida privada y a los datos personales, la Constitución prevé que será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes; asimismo, establece que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

Luego, en uso de la atribución otorgada en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, cuyas disposiciones, según corresponda, y en el ámbito de su competencia, son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden federal, en términos de su artículo 1.¹⁶

La ley general tiene como objetivos los siguientes:

- Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas;

¹⁶ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

"Todas las disposiciones de esta ley general, según corresponda, y en el ámbito de su competencia, son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden federal.

"El instituto ejercerá las atribuciones y facultades que le otorga esta ley, independientemente de las otorgadas en las demás disposiciones aplicables.

"Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

"Son sujetos obligados por esta ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

"Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares.

"En todos los demás supuestos diferentes a los mencionados en el párrafo anterior, las personas físicas y morales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares."

- Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición;
- Regular la organización y operación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la materia;
- Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;
- Proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados con la finalidad de regular su debido tratamiento;
- Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales;
- Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para las conductas que contravengan las disposiciones de la ley; y,
- Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes locales y de la Federación; de conformidad con sus facultades respectivas.¹⁷

¹⁷ "Artículo 2. Son objetivos de la presente ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;

"II. Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos;

"III. Regular la organización y operación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a que se refieren esta ley y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo relativo a sus funciones para la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;

"IV. Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"V. Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento;

"VI. Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales;

"VII. Promover, fomentar y difundir una cultura de protección de datos personales;

En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar en aspectos primarios en esa materia, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Precisado lo anterior, en relación con la materia de impugnación, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en la fracción XVII de su artículo 3, define como fuentes de acceso público, las bases de datos, sistemas o archivos que por disposición de ley puedan ser consultadas públicamente, sin que exista impedimento por una norma limitativa y sin más exigencia que, en su caso, el pago de una contraprestación, tarifa o contribución.¹⁸

Por su parte, en el artículo 5 precisa un listado de fuentes de acceso público, al prever:

"Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, se considerarán como fuentes de acceso público:

"I. Las páginas de Internet o medios remotos o locales de comunicación electrónica, óptica y de otra tecnología, siempre que el sitio donde se encuentren los datos personales esté concebido para facilitar información al público y esté abierto a la consulta general;

"II. Los directorios telefónicos en términos de la normativa específica;

"VIII. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en esta ley, y

"IX. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes locales y de la Federación; de conformidad con sus facultades respectivas."

¹⁸ "Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"XVII. Fuentes de acceso público: Aquellas bases de datos, sistemas o archivos que por disposición de ley puedan ser consultadas públicamente cuando no exista impedimento por una norma limitativa y sin más exigencia que, en su caso, el pago de una contraprestación, tarifa o contribución. No se considerará fuente de acceso público cuando la información contenida en la misma sea obtenida o tenga una procedencia ilícita, conforme a las disposiciones establecidas por la presente ley y demás normativa aplicable."

"III. Los diarios, gacetas o boletines oficiales, de acuerdo con su normativa;

"IV. Los medios de comunicación social, y

"V. Los registros públicos conforme a las disposiciones que les resulten aplicables.

"Para que los supuestos enumerados en el presente artículo sean considerados fuentes de acceso público será necesario que su consulta pueda ser realizada por cualquier persona no impedida por una norma limitativa, o sin más exigencia que, en su caso, el pago de una contra prestación, derecho o tarifa. No se considerará una fuente de acceso público cuando la información contenida en la misma sea o tenga una procedencia ilícita."

Del numeral en cita se advierte que para que los supuestos que enumera puedan considerarse fuentes de acceso público, es necesario que la información que poseen pueda consultarse por cualquier persona que no se encuentre impedida por alguna norma limitativa o que no se exija más que el pago respectivo como contraprestación, derecho o tarifa.

Asimismo, la ley general en la materia prevé que cuando los datos personales se encuentren en fuentes de acceso público, el responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales.¹⁹

Con lo anterior puede advertirse que el supuesto previsto como fuente de información, por parte del legislador de Michoacán de Ocampo, en la fracción VI del artículo 5 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la entidad, relativo a las oficinas municipales catastrales, no se ajusta a las bases establecidas en la ley general para que estas oficinas puedan considerarse de esa naturaleza.

Lo anterior se afirma en tanto el Constituyente estableció expresamente que para otorgarse el carácter de fuente de acceso público, la información debe necesariamente poder ser consultada por cualquier persona no

¹⁹ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

"Artículo 22. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:

"...

"VIII. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público."

impedida por una norma limitativa o sin más requisito que el pago de una contraprestación, derecho o tarifa, incluso, esta precisión fue reiterada por el legislador local en la ley impugnada.

No obstante, conforme a la Ley de Catastro del Estado de Michoacán de Ocampo, el catastro es el inventario analítico de los bienes inmuebles ubicados en esa entidad federativa y tiene como objeto el registro de los datos que permiten conocer las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles, a través de la formación y conservación de padrones catastrales con aplicación en distintos fines.²⁰

De esta manera, dicha ley local prevé que todos los bienes inmuebles del Estado de Michoacán de Ocampo deberán inscribirse en el Catastro, por lo que sus propietarios o poseedores deberán inscribirlos señalando sus características físicas, ubicación y uso, así como los datos socioeconómicos y estadísticos necesarios para cumplir con el objeto del Catastro.

En ese sentido, la propia ley local de Catastro establece que la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán de Ocampo podrá expedir copias certificadas o simples de planos y demás documentos relativos a los predios, así como certificados catastrales a los solicitantes que acrediten su interés jurídico, previo pago de los derechos fiscales que determine la Ley de Ingresos del Estado, así como el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el reglamento de esa ley y los manuales de procedimientos que apruebe la autoridad competente.

Lo anterior se advierte del artículo 16 de la Ley de Catastro del Municipio de Michoacán de Ocampo, que prevé:

²⁰ Ley de Catastro del Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 2. Para efectos de esta ley, su reglamento y el Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo, el catastro se define como: 'el inventario analítico y registro de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado'."

"Artículo 3. El catastro tiene como objeto el registro de los datos que permiten conocer las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles, mediante la formación y conservación de los padrones catastrales con aplicación multifinilar, que se establecen en el reglamento de la ley.

"Todos los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado de Michoacán de Ocampo, deberán inscribirse en el catastro, por tanto sus propietarios o poseedores deberán inscribirlos en el Padrón Catastral, señalando sus características físicas, ubicación y uso, así como los datos socioeconómicos y estadísticos necesarios para cumplir con el objeto del catastro; asimismo proporcionarán los datos de inscripción del predio en el Registro Público de la Propiedad."

"Artículo 16. La secretaría podrá expedir copias certificadas o simples de planos y demás documentos relativos a los predios, así como certificados catastrales a los solicitantes que acrediten su interés jurídico, previo el pago de los derechos fiscales que determine la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de que se trate y, el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta ley y los manuales de procedimientos que apruebe la autoridad competente."

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Catastro del Estado establece que, a efecto de expedir copias certificadas o simples de planos y demás documentos que obren en los archivos catastrales, a una persona que no sea propietaria o poseedora del predio registrado, la autoridad catastral deberá verificar que, además de cumplir con la presentación de la solicitud por escrito, exhiba los documentos con los que se identifique, acredite su interés jurídico e indique el número de cuenta predial y/o clave catastral con el que se registra el inmueble en el Catastro y del que requiere la certificación.

Ello se desprende del artículo 9o. del reglamento en cita, que establece:

"Artículo 9o. Para la expedición de copias certificadas o simples de planos y demás documentos que obran en los archivos catastrales, así como certificados de registro catastral, al interesado que no sea el propietario o poseedor del predio registrado, la autoridad catastral estatal deberá verificar de que además de cumplir con la solicitud por escrito a que se refiere el artículo 7o. del presente reglamento, exhiba los documentos con los que se identifique, acredite su interés jurídico e indique el número de cuenta predial y/o clave catastral con el que se registra el inmueble en el Catastro y del que requiere la certificación.

"Las solicitudes de certificados catastrales que realicen notarios públicos de la entidad, se podrán recibir por escrito ante la autoridad catastral estatal o vía electrónica, a través del portal de Internet de la dirección, previa la asignación de la clave que al efecto le asigne la autoridad catastral estatal."

Lo anterior pone en evidencia que las oficinas municipales catastrales del Estado de Michoacán de Ocampo no pueden considerarse como fuentes de acceso público para los efectos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en dicha entidad, puesto que la información que esas oficinas poseen, no puede consultarse públicamente, sino únicamente por el propietario del bien inmueble de que se trate o, en su caso, por la persona que acredite su interés jurídico.

Además, otorgarle a las oficinas catastrales el carácter de fuente de acceso público tendría como consecuencia la posible vulneración de derechos humanos, puesto que conforme al artículo 3 de la Ley de Catastro del Estado, éste tiene como objeto el registro de los datos que permiten conocer las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles por lo que todos los propietarios o poseedores deben inscribirlos en el padrón catastral, para lo cual deben señalar las características físicas de los inmuebles.

En ese sentido, el padrón catastral es un banco de información sobre los bienes inmuebles ubicados en el Estado de Michoacán que, concatenada con otros elementos, puede contener datos personales de los propietarios o poseedores, que es sujeta de protección, en términos del artículo 6o. constitucional y de las leyes aplicables.

En consecuencia, la solicitud de información en relación con estos datos, debe ser expedida, en principio, únicamente a los propietarios o poseedores, tal como lo dispone la Ley de Catastro del Estado de Michoacán de Ocampo.

Así, de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, resulta claro que el concepto de invalidez hecho valer por el instituto accionante contra el supuesto establecido en la fracción VI del artículo 5 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, resulta fundado, porque no se ajusta a las bases que la ley general estableció para efecto de determinar qué oficinas tienen el carácter de fuente de acceso público.

Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción VI del artículo 5 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, por ser contraria al diverso 6o. de la Constitución Federal.

Ante lo fundado del concepto de invalidez en estudio, resulta innecesario atender a los restantes argumentos relativos al precepto impugnado.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²¹

²¹ El texto de la jurisprudencia dice: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos,

SEXTO.—**Análisis del artículo 51, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo.** El accionante argumenta que dicho precepto, en las fracciones señaladas, es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al establecer supuestos jurídicos aplicables en Michoacán que son de competencia federal, por tanto, el Congreso Local invade facultades de la Federación, al pretender establecer causales de improcedencia en el ejercicio de los derechos ARCO que, por disposición constitucional y legal, corresponden exclusivamente a la Federación.

Destaca que de una interpretación armónica de los artículos 6o., 16, 40, 73, fracciones XXVIII, XXIX, XXIX-E, XXIX-W y XXX, y 131 de la Constitución General, se desprende que tanto la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, como la regulación de las entidades financieras, es materia exclusivamente federal.

El concepto de invalidez es infundado.

Para demostrar lo anterior, es preciso señalar que el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución reconoce el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Por su parte, el artículo 55 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, expedida por el Congreso de la Unión, que reglamenta en parte aquel precepto constitucional a fin de establecer las condiciones homogéneas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, establece los únicos supuestos de excepción en que no será procedente el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales de acceso.

El contenido de dicho precepto es replicado por el legislador local, como se advierte a continuación:

se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, número de registro digital: 181398.

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
<p>"Artículo 51. Las únicas causas en las que el ejercicio de los derechos ARCO no será procedente son:</p> <p>I. Cuando el titular o su representante no estén debidamente acreditados para ello;</p> <p>II. Cuando los datos personales no se encuentren en posesión del responsable;</p> <p>III. Cuando exista un impedimento legal;</p> <p>IV. Cuando se lesionen los derechos de un tercero;</p> <p>V. Cuando se obstaculicen actuaciones judiciales o administrativas;</p> <p>VI. Cuando exista una resolución de autoridad competente que restrinja el acceso a los datos personales o no permita la rectificación, cancelación u oposición de los mismos;</p> <p>VII. Cuando la cancelación u oposición haya sido previamente realizada;</p> <p>VIII. Cuando el responsable no sea competente;</p> <p>IX. Cuando sean necesarios para proteger intereses jurídicamente tutelados del titular;</p>	<p>"Artículo 55. Las únicas causas en las que el ejercicio de los derechos ARCO no será procedente son:</p> <p>I. Cuando el titular o su representante no estén debidamente acreditados para ello;</p> <p>II. Cuando los datos personales no se encuentren en posesión del responsable;</p> <p>III. Cuando exista un impedimento legal;</p> <p>IV. Cuando se lesionen los derechos de un tercero;</p> <p>V. Cuando se obstaculicen actuaciones judiciales o administrativas;</p> <p>VI. Cuando exista una resolución de autoridad competente que restrinja el acceso a los datos personales o no permita la rectificación, cancelación u oposición de los mismos;</p> <p>VII. Cuando la cancelación u oposición haya sido previamente realizada;</p> <p>VIII. Cuando el responsable no sea competente;</p> <p>IX. Cuando sean necesarios para proteger intereses jurídicamente tutelados del titular;</p>

<p>X. Cuando sean necesarios para dar cumplimiento a obligaciones legalmente adquiridas por el titular;</p> <p>XI. Cuando en función de sus atribuciones legales el uso cotidiano, resguardo y manejo sean necesarios y proporcionales para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; o,</p> <p>XII. Cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades.</p> <p>En todos los casos anteriores, el responsable deberá informar al titular el motivo de su determinación, en el plazo de hasta veinte días a los que se refiere la presente ley y demás disposiciones aplicables y por el mismo medio en que se llevó a cabo la solicitud, acompañando en su caso, las pruebas que resulten pertinentes."</p>	<p>X. Cuando sean necesarios para dar cumplimiento a obligaciones legalmente adquiridas por el titular;</p> <p>XI. Cuando en función de sus atribuciones legales el uso cotidiano, resguardo y manejo sean necesarios y proporcionales para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, o</p> <p>XII. Cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades.</p> <p>En todos los casos anteriores, el responsable deberá informar al titular el motivo de su determinación, en el plazo de hasta veinte días a los que se refiere el primer párrafo del artículo 51 de la presente ley y demás disposiciones aplicables, y por el mismo medio en que se llevó a cabo la solicitud, acompañando en su caso, las pruebas que resulten pertinentes."</p>
---	--

Efectivamente, el legislador local, a través de las porciones normativas controvertidas, sólo reprodujo el contenido de la norma general que se expidió para cumplir con los principios y bases constitucionales y uniformar la normatividad, a fin de garantizar el ejercicio de acceso a la información y protección de datos personales.

Esta reiteración, por sí misma, no adolece de vicio constitucional alguno, porque esas disposiciones simplemente reflejan o son una mera trans-

cripción de la norma de la ley general, lo cual no se traduce en una invasión de la competencia del legislador federal, sino que se trata de un parafraseo que puede ser útil para que en la ley local se entienda todo el sistema o, incluso, el propio contenido de la ley en su integridad.

Además, en las fracciones impugnadas el legislador local no legisló sobre la materia financiera o económica, comprendidas en la rectoría económica del Estado, atento a los artículos 25²² y 28²³ de la Constitución Política de

²² "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

(Adicionado, D.O.F. 26 de mayo de 2015)

"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

(Adicionado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

"A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia."

²³ "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

(Reformado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

los Estados Unidos Mexicanos, y que de conformidad con el artículo 73, fracción X,²⁴ de la Ley Fundamental, sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar.

Lo anterior, ya que, a través de las normas controvertidas, el legislador local no desarrolló aspectos de la materia o sector financiero, sino que, para cumplir con el objetivo de unificar las condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, sólo reprodujo las bases generales previstas en la ley general sobre los únicos supuestos de excepción en que no será procedente el ejercicio de los

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

(Adicionado, D.O.F. 20 de agosto de 1993) (F. de E., D.O.F. 23 de agosto de 1993)

"No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

(Adicionado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. ..."

²⁴ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. ..."

derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales de acceso.

Por tanto, a través de las porciones normativas controvertidas, no se legisla a nivel local sobre una materia regulatoria y de supervisión que sólo atañe a la Federación, como es el sector financiero, y por ello no existe afectación al derecho de acceso a la información y protección de datos personales, por el contrario, se armonizó la normativa local con la disposición general.

De ahí lo infundado de los planteamientos hechos valer por el actor, en consecuencia, se reconoce la validez de las normas controvertidas.

SÉPTIMO.—Estudio de los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo. El accionante refiere que los preceptos transitorios son violatorios de los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque amplían sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales, en contravención a los plazos previstos en la ley general.

Lo anterior, porque la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin dejar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas, dispuso los plazos y términos para la vigencia del ejercicio del derecho a la protección de datos personales.

Así, en el artículo quinto transitorio estableció el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de dicha ley, para que el instituto y los organismos garantes emitieran los lineamientos a que se refiere esa ley y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, o en sus Gacetas o Periódicos Oficiales Locales, respectivamente; plazo que concluyó el veintisiete de enero de dos mil dieciocho.

Por su parte, en el artículo séptimo transitorio otorgó el plazo de dieciocho meses, siguientes a la entrada en vigor de la ley general, a efecto de que los sujetos obligados correspondientes emitieran, expidieran o modificaran su normatividad interna.

Sin embargo, en los artículos cuarto y quinto transitorios de la legislación local, el legislador del Estado de Michoacán amplió esos plazos.

El concepto de invalidez es fundado.

A efecto de demostrar lo anterior, en primer lugar, conviene reiterar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de dos mil catorce, se emitió el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, entre ellas, la fracción XXIX-S de su artículo 73, mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para emitir las leyes generales reglamentarias que desarrollaran los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

Fue así que, en uso de esa atribución, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, cuyo régimen transitorio dispone:

"Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses siguientes contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

"En caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar, en el plazo establecido en el párrafo anterior, resultará aplicable de manera directa la presente ley, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes preexistentes en todo aquello que no se oponga a la misma, hasta en tanto no se cumpla la condición impuesta en el presente artículo."

"Tercero. La Cámara de Diputados, las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán hacer las previsiones presupuestales necesarias para la operación de la presente ley y establecer las partidas presupuestales específicas en el presupuesto de egresos de la Federación y en los presupuestos de egresos de las entidades federativas, según corresponda, para el siguiente ejercicio fiscal a su entrada en vigor."

"Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales, de carácter federal, estatal y municipal, que contravengan lo dispuesto por la presente ley."

"Quinto. El instituto y los organismos garantes deberán emitir los lineamientos a que se refiere esta ley y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, o en sus Gacetas o Periódicos Oficiales Locales, respectivamente, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

"Sexto. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá emitir el Programa Nacional de Protección de Datos Personales a que se refiere esta ley y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, independientemente del ejercicio de otras atribuciones que se desprenden de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."

"Séptimo. Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

"Octavo. No se podrán reducir o ampliar en la normatividad de las entidades federativas, los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia, en perjuicio de los titulares de datos personales."

Como se puede advertir, fue intención del legislador otorgar un plazo prudente a los órganos legislativos a efecto de que adecuaran la legislación relativa para lograr la optimización de ese derecho, con la precisión que, de omitir total o parcialmente las adecuaciones respectivas en ese plazo, resultaría aplicable de manera directa la ley general, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes existentes, en lo que no se opusieran, hasta en tanto no se cumpla la condición impuesta.

Asimismo, se otorgaron distintos plazos a las autoridades administrativas y sujetos obligados, para realizar determinadas acciones para el cumplimiento de sus obligaciones.

Así, de un análisis del régimen transitorio de la ley general en la materia, se advierte que el legislador estableció un calendario a efecto de cumplir de manera integral con la reforma en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, puesto que, en primer lugar, estableció el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de la

ley, para ajustar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en la materia.

Posteriormente, otorgó el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley, a efecto de que el instituto y los organismos garantes emitieran los lineamientos a que se refiere la propia ley, y los publicaran en el Diario Oficial de la Federación, o en sus Gacetas o en Periódicos Oficiales Locales, respectivamente.

El mismo plazo dispuso para que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emitiera el Programa Nacional de Protección de Datos Personales a que se refiere la ley y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, instituyó el plazo de dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, a efecto de que los sujetos obligados correspondientes tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna.

De esta manera, se tiene que transcurridos los seis meses otorgados para ajustar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en la materia; el instituto y los organismos garantes locales, así como el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aún contaban con seis meses más para emitir, respectivamente, los lineamientos a que se refiere la ley y Programa Nacional de Protección de Datos Personales, y publicarlos en los medios de difusión respectivos; puesto que a ellos les fue otorgado el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley general, para cumplir con las obligaciones impuestas.

Luego, una vez cumplido con lo anterior, los sujetos obligados correspondientes contaban con seis meses más, a efecto de que tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna, puesto que a ellos les fue establecido el plazo de dieciocho meses para cumplir con esa obligación.

Lo anterior pone de relieve que en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados el legislador estableció plazos dirigidos, en lo que ahora interesa, tanto al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como a los organismos garantes locales y a todos los sujetos obligados en la materia, esto es, federales y locales, precisamente con la finalidad de hacer efectiva la

reforma y lograr la homogenización en las disposiciones y procedimientos a seguir en los ámbitos de aplicación y órdenes de gobierno.

Además, lo anterior se corrobora con el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, en el que se señaló:

"... A partir del primer documento de trabajo, se realizaron audiencias públicas, convocando a organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos, comisionados del INAI así como a representantes de los organismos garantes de las entidades federativas integrantes de la COMAIP; de ello se recibieron diversas observaciones y propuestas de redacción, con el fin de adecuar este primer documento de trabajo.

"Posteriormente se generó un segundo documento de trabajo, que generó modificaciones a diversos artículos, los cambios en este segundo documento son los siguientes:

"...

"Se modifica el artículo quinto transitorio para su publicación a nivel estatal y federal.

"...

"Justificación del proyecto de decreto.

"La presente ley consta de 168 artículos, divididos en 11 títulos, así como 8 artículos que conforman su régimen transitorio.

"Asimismo, es de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria del artículo 6o. y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

"...

"Transitorios

"Se establece un régimen transitorio que además de prever su inicio de vigencia, establece las obligaciones presupuestales que deberán hacer la

Cámara de Diputados y las Legislaturas Locales para la operación de la presente ley, así como los plazos para hacer efectivas las obligaciones de los organismos garantes así como de los sujetos obligados, especialmente para la operación del Programa Nacional de Protección de Datos. ..."

Por su parte, el Congreso del Estado de Michoacán, en cumplimiento al artículo segundo transitorio de la referida ley marco, emitió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la entidad, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el trece de noviembre de dos mil diecisiete,²⁵ cuyas disposiciones son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden estatal en esa entidad.

El régimen transitorio de la ley local impugnada establece:

"Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo."

"Segundo. El Ejecutivo del Estado deberá hacer las provisiones presupuestales necesarias para la operación de la presente ley y establecer las partidas presupuestales específicas en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el siguiente ejercicio fiscal a su entrada en vigor."

²⁵ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Michoacán de Ocampo, y es reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 8o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

"Todas las disposiciones de esta ley son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden estatal.

"El instituto ejercerá las atribuciones y facultades que le otorga esta ley, independientemente de las otorgadas en las demás disposiciones aplicables.

"Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

"Son sujetos obligados por esta ley, en el ámbito estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

"Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares."

"Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales, que contravengan lo dispuesto por la presente ley."

"Cuarto. El instituto deberá emitir los lineamientos a que se refiere esta ley y publicarlos en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, a más tardar en ciento veinte días a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

"Quinto. Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

"Sexto. Los procedimientos iniciados durante la vigencia de la ley que resulte aplicable en materia de protección de datos personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se sustanciarán hasta su conclusión, conforme al ordenamiento señalado."

Como se advierte, el legislador de Michoacán de Ocampo, en el artículo cuarto transitorio, otorgó un plazo de ciento veinte días contados a partir de la entrada en vigor de la ley local, para que el instituto garante emitiera los lineamientos a que se refiere esa ley y los publicara en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Por su parte, en el quinto, a manera de reiteración, estableció el plazo de dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la ley local, para que los sujetos obligados correspondientes tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna.

Sin embargo, en ambos preceptos, el legislador local amplió los plazos previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, los cuales le resultan aplicables.

Lo anterior es así, porque la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos obligados se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete y entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el veintiocho de enero de ese año, conforme a su artículo primero transitorio.

De esta manera, el plazo de un año otorgado a los organismos garantes en el artículo quinto transitorio, para efecto de que emitieran los lineamien-

tos a que se refiere la ley y los publicaran en los medios de difusión respectivos, venció el veintisiete de enero de dos mil dieciocho.

En ese sentido, si la ley local se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el trece de noviembre de dos mil diecisiete y entró en vigor al día siguiente²⁶ –catorce de noviembre de ese año–, y en el artículo cuarto transitorio impugnado se otorgó el plazo de ciento veinte días,²⁷ contados a partir de su entrada en vigor, para que el organismo garante emitiera los lineamientos a que se refiere la ley y los publicara en el Periódico Oficial respectivo, dicho plazo venció el treinta de mayo de dos mil dieciocho.

Lo anterior, sin considerar los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de noviembre, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, y del veintitrés al treinta y uno de diciembre, todos de dos mil diecisiete, así como del uno al nueve, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero de dos mil dieciocho, tres, cuatro, cinco, diez, once, doce, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de febrero, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve y del veinticuatro al treinta y uno de marzo, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de abril, uno, cinco, seis, siete, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de mayo del mismo año, por ser inhábiles conforme a los calendarios institucionales publicados por el instituto garante local.²⁸

Por su parte, el plazo de dieciocho meses otorgado en el artículo séptimo transitorio de la ley general, a efecto de que los sujetos obligados tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna, vencieron el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

Y el plazo de dieciocho meses otorgado en el artículo quinto transitorio impugnado, a los sujetos obligados para ese mismo efecto, vence el catorce de mayo de dos mil diecinueve; de lo que se tiene que concluye con posterioridad al señalado en la ley general.

²⁶ Conforme al artículo primero transitorio de la ley local.

²⁷ El artículo 3, fracción XI, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo establece que para los efectos de esa ley, se entenderá por días: días hábiles.

²⁸ Consultables en las ligas <http://imaip.org.mx/box/calendario2017.pdf> y <http://imaip.org.mx/box/calendario2018.pdf>.

En esta medida, resultan fundados los argumentos a través de los cuales el accionante tilda de inconstitucionales los artículos cuarto y quinto transitorios de la ley impugnada, dado que el Congreso Local amplió los plazos previstos por el legislador federal en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por lo que procede decretar su invalidez.

OCTAVO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción V²⁹ y 45, párrafo primero,³⁰ en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez decretada respecto de los artículos 5, fracción VI, y cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Congreso Local.

Además, toda vez que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada,³¹ derivado de que ya han transcurrido los plazos otorgados en los artículos transitorios de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin que hayan cumplido su objeto, el instituto garante local deberá emitir los lineamientos a que se refiere la ley general en la materia y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, a más tardar dentro de los noventa días naturales, contados a partir de que se notifique la presente resolución al Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por su parte, los sujetos obligados en dicha entidad federativa deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de

²⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

³⁰ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

³¹ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.

los ciento veinte días naturales siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

Para sustentar la determinación que antecede, es importante precisar que si bien el principio federal de división de poderes y de certeza jurídica fundamentan que la regla general en la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias, consista en expulsar únicamente las porciones normativas que el tribunal determina inconstitucionales, a fin de afectar lo menos posible el cuerpo normativo cuestionado, existen supuestos en los que se justifica establecer una declaratoria de inconstitucionalidad de mayor amplitud, lo que puede suceder en el supuesto de que las normas impugnadas se declaren inválidas y el Tribunal en Pleno, además, advierta que no se ha dado cumplimiento a las disposiciones que legalmente resultan aplicables.

En el caso, como quedó manifiesto, este Tribunal Pleno determinó invalidar los preceptos transitorios de la legislación local, en cuanto ampliaron los plazos previstos por el legislador nacional para determinados supuestos, los cuales les resultan aplicables; además, se advirtió que no se dio cumplimiento a las obligaciones establecidas.

En ese sentido, el efecto práctico al que conduce la invalidez decretada para que no prevalezca el vacío normativo que lesiona el derecho a la protección de datos personales, es obligar a través de esta acción de inconstitucionalidad a los entes a quienes se dirigen los preceptos transitorios de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, a dar cumplimiento a la obligación que no atendieron, ello, además, para cumplir con la finalidad de dar efectividad a la reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 51, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el trece de noviembre de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 5, fracción VI, así como transitorios cuarto y quinto de la Ley de Protección de Datos Personales

en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

CUARTO.—Se condena al Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a emitir los lineamientos a que se refiere el artículo transitorio quinto de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, dentro de los noventa días naturales siguientes al en que se le notifique la presente resolución a dicho instituto; a su vez, se condena a los sujetos obligados de la referida entidad federativa para que, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, expidan o modifiquen su normatividad interna en la materia, en los términos precisados en el considerando octavo de este fallo.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra y por el sobreseimiento en el caso.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González

lez Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 51, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción VI, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández vencido por la mayoría en el tema del sobreseimiento, Medina Mora I. vencido por la mayoría en el tema del sobreseimiento, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez de los artículos transitorios cuarto y quinto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar: 1) que, ya que han transcurrido los plazos previstos en los artículos transitorios declarados inválidos sin que hayan cumplido su objeto, el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá emitir los lineamientos a que se refiere la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, a más tardar dentro de los noventa días naturales, contados a partir de que se notifique la presente resolución a dicho instituto, y 2) que los sujetos obligados del Estado de Michoacán de Ocampo deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna, a más tardar dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro Zaldívar Lelo de la Larrea 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 4 de septiembre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular y aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 158/2017.

El veinticinco de abril de dos mil diecinueve, el Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 158/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante, "INAI"), en contra de diversas disposiciones contenidas en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo. Las preguntas constitucionales más relevantes consistieron en saber, por un lado, si era constitucional establecer que las oficinas catastrales podían ser consideradas como fuentes de acceso público. Por otro lado, se discutió si debían sobreseerse artículos transitorios cuando el tiempo que los mismos disponían había transcurrido ya y también, cuáles serían los efectos de una posible declaratoria de inconstitucionalidad.

a) Razones de la mayoría

A la segunda pregunta planteada, la mayoría contestó en sentido negativo: es necesario, para sobreseer en un artículo transitorio, no solamente el transcurso del tiempo, sino que, materialmente, se hayan agotado los efectos que el mismo prevea.

b) Razones del disenso

- Voto particular respecto del estudio del artículo cuarto transitorio.

En este punto yo voté por la actualización de una causa de improcedencia por cesación de efectos del artículo impugnado. La mayoría consideró que la misma no se actualizaba pues, aunque el plazo que disponía el artículo transitorio había transcurrido, materialmente no había agotado sus efectos, pues los lineamientos correspondientes, no se expidieron. Desde mi punto de vista, en cuestiones de procedencia de los artículos transitorios, es necesario observar las funciones que cumplen, por un lado, y por otro, cuál de ellas está impugnada. Tal como lo desarrollé en la acción de inconstitucionalidad 42/2016, los artículos transitorios pueden cumplir con distintas funciones; hay un primer tipo de función estrictamente relacionada con el engranaje de una política legislativa, consistente en determinar el ámbito de validez temporal de la norma publicada –la entrada en vigor de la misma– o el de otras normas en el ordenamiento –su derogación–. Por la naturaleza de la función, estos artículos transitorios son temporales y se considera que sus efectos cesan, una vez que se cumple lo que éstos disponen.

Por otro lado, existen artículos transitorios que no se ciñen a la tipología antes descrita, pues en vez de cumplir con una función relacionada con la política legislativa, tienen una función sustantiva. Ya sea que a través de ellos se asigne una competencia precisa –como ocurre en el caso concreto– o que se desarrollen bases sustantivas que condicionen la regulación que la autoridad emitirá en el futuro, estos artículos tienen

un carácter complejo y por su identidad con el cuerpo del texto normativo, requieren de un tratamiento diferenciado por parte del juzgador. Desde el punto de vista material, al cumplir con una función sustantiva, estos artículos transitorios deben ser estudiados como cualquier artículo integrante del cuerpo normativo, sin importar su denominación o su ubicación.

De esta forma, ante la existencia de estas dos categorías de funciones desarrolladas por los artículos transitorios –la estrictamente relacionada con la política legislativa y la sustantiva–, el juzgador debe identificar el objeto de la impugnación y a partir de ahí, modular su tratamiento. En ese sentido y a través de una interpretación funcional, deberá estudiar los artículos transitorios sustantivos, dejando de lado el carácter temporal y accesorio que clásicamente se le atribuye a los mismos.

En el caso concreto, el artículo impugnado disponía que el instituto debía expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refería la ley, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la misma. El instituto accionante impugnó el establecimiento de un plazo distinto al de la ley general, y no la obligación de expedir lineamientos, que de hecho se encontraba en el cuerpo normativo de la ley impugnada, y el artículo transitorio simplemente cumplía con una función de mecánica legislativa. Por esa razón, considero que como transcurrió el plazo dispuesto, que fue el plazo impugnado, el artículo transitorio cesó en sus efectos, para fines de la acción de inconstitucionalidad en cuestión.

- Voto aclaratorio respecto del artículo cuarto transitorio y los efectos dados en el considerando octavo del fallo, ante la declaración de invalidez.

En cuanto al artículo cuarto transitorio, a la fecha en que se resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, no había transcurrido el plazo que el mismo disponía. Por esa razón, estuve de acuerdo en no sobreseer. También estuve de acuerdo con declarar su invalidez, pues el mismo amplió los plazos previstos por el legislador federal, en la ley general. Respecto de los efectos que se le dio a su declaratoria de invalidez, la mayoría resolvió establecer un nuevo plazo para el cumplimiento de la obligación. Voté a favor porque consideré que, a mayor certeza, convenía que el Tribunal Pleno estableciera la obligación.

Ahora bien, me parece que con el establecimiento de nuevos plazos para el cumplimiento de las obligaciones derivadas, según la mayoría, de la ley general, este Pleno está premiando la omisión en la que posiblemente incurrieron los sujetos obligados. Creo que si ya establecimos que la Legislatura Local carece de facultades para ampliar los plazos previstos por la ley general, resultaría incongruente que nosotros, aun con nuestras amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias, extendiéramos de nueva cuenta esta obligación. Yo hubiera preferido que, tomando en cuenta la presunción de validez de la ley local, se constriñera a los sujetos obligados a adecuar su normativa con celeridad, recordando que, a la fecha de resolución, se encontraban ya en incumplimiento respecto de la ley general e, incluso, del transitorio declarado inconstitucional. Lo anterior, en atención a la imperiosa necesidad de salvaguardar la norma violada y para permitir el pleno ejercicio del derecho a la protección de datos personales en el Estado de Michoacán.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 158/2017.

En sesión celebrada el veinticinco de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, determinó, entre otras cosas, declarar la invalidez de los artículos cuarto¹ y quinto² transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el trece de noviembre de dos mil diecisiete.

Se arribó a la conclusión anterior, porque los preceptos impugnados ampliaban, injustificadamente, el plazo previsto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, a efecto de que los organismos garantes emitieran los lineamientos ordenados en la ley, y para que los sujetos obligados emitieran o modificaran su normatividad interna.³

En el artículo cuarto transitorio, el legislador michoacano otorgó un plazo de ciento veinte días contados a partir de la entrada en vigor de la ley local, para que el instituto garante emitiera los lineamientos ordenados en esa norma local y los publicara en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Mientras que en el artículo quinto transitorio, el legislador local estableció nuevamente un plazo de dieciocho meses, contados a partir de la entrada en vigor de la legislación michoacana, para que los sujetos obligados correspondientes tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna.

En este sentido, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas transitorias, pues son contrarias a la Constitución, porque a través de ellas, el legislador michoacano

¹ "**Cuarto.** El instituto deberá emitir los lineamientos a que se refiere esta ley y publicarlos en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, a más tardar en ciento veinte días a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

² "**Quinto.** Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

³ En el artículo quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se estableció el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de dicha ley, para que el instituto y los organismos garantes emitieran y publicaran los lineamientos a que se refiere esa ley. Y en el artículo séptimo transitorio se otorgó el plazo de dieciocho meses, siguientes a la entrada en vigor de la ley general, a efecto de que los sujetos obligados correspondientes emitieran, expidieran o modificaran su normatividad interna.

amplió, injustificadamente, los plazos contemplados en la ley general, en un ámbito competencial que le estaba vedado al legislador local.

En consecuencia, este Alto Tribunal determinó, a fin de salvaguardar la norma constitucional vulnerada, y toda vez que ya han transcurrido los plazos otorgados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin que hayan cumplido su objeto, se ordene lo siguiente:

- a) Al Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que dentro de un plazo de noventa días, contados a partir de que se le notifique la resolución, emita los lineamientos a que se refiere la ley general y los publique en el Periódico Oficial del Estado; y,
- b) A los sujetos obligados en Michoacán, tramiten, expidan o modifiquen su normatividad interna a más tardar dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, comparto la invalidez de artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, pues como concluyó el Pleno de este Alto Tribunal, en ambos casos el legislador michoacano extendió el plazo previsto en los diversos artículos quinto y séptimo transitorios de la ley general.

Asimismo, convengo en que la invalidez decretada debe surtir efectos a partir del día siguiente a que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso Local; sin embargo, **no estoy de acuerdo con el resto de efectos que se fijaron por el Pleno**, consistentes en ordenar al órgano garante de la transparencia y a los sujetos obligados en Michoacán para que, dentro de los plazos de noventa y ciento veinte días, respectivamente, den cumplimiento a lo ordenado en la ley general y emitan los lineamientos correspondientes (órgano garante) y tramiten, expidan o modifiquen su normatividad interna (sujetos obligados).

Lo anterior, porque desde mi punto de vista, en este caso bastaba con declarar la invalidez de las normas cuestionadas para restablecer el orden constitucional. En cambio, a través de estos amplios efectos, lo que en realidad se genera es ampliar el plazo que está previsto en los artículos transitorios de la ley local y de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en noventa días adicionales (para el instituto local) y en ciento veinte días más (para los sujetos obligados); situación que, considero, es contraria a la finalidad pretendida en la sentencia.

De esta manera, con base en las consideraciones de este voto concurrente y con los matices antes anunciados, estoy de acuerdo con la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 34 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE VALIDEZ PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES LOCALES RELATIVAS (LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. FACULTAD DE LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE CREAR UN SISTEMA LOCAL, RETOMANDO LAS FINALIDADES Y FUNCIONES ATRIBUIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA AL SISTEMA NACIONAL, PERO ÚNICAMENTE CON ALCANCE EN SU TERRITORIO, EN COADYUVANCIA CON EL REFERIDO SISTEMA NACIONAL, LO CUAL NO ESTÁ PROHIBIDO EN LOS ARTÍCULOS 6, 73, FRACCIÓN XXIX-S Y 116, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 24, FRACCIÓN X, 31, 32, 33 Y 35, FRACCIÓN I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII Y XIV, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL SISTEMA LOCAL QUE PREVÉ SU INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN CON LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN X, 31, 32, 33

Y 35, FRACCIONES I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII Y XIV, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SON LIMITATIVOS, POR LO QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO PUEDEN ADICIONAR ALGUNO OTRO EN SU LEGISLACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 236, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LEGAL", Y 237, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LEGAL", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 236, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LEGAL", Y 237, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LEGAL", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 9 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de abril de dos mil diecinueve.

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el seis de junio de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33, 34, 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, 236 y 237, fracción I,

de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el seis de mayo de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—El promovente señaló como transgredidos los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 17, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII y 122, apartado A, fracción I y apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

TERCERO.—Mediante proveído de siete de junio de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 45/2016 y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas, en su carácter de instructor.

En acuerdo de ocho de junio de dos mil dieciséis, el Ministro instructor requirió al promovente para que exhibiera original o copia del acuerdo ACT-EXT-PUB/06/2016 (sic), en el que constaba la firma autógrafa de los comisionados integrantes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Una vez desahogado el requerimiento correspondiente, por auto de diecisiete de junio de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la referida entidad federativa para que rindieran sus informes; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO.—En auto de dos de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por recibidos los informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, así como los antecedentes legislativos de la norma impugnada; documentos con los que se dio vista a la procuradora general de la República.

Asimismo, ordenó poner los autos a la vista de las partes para que, en el plazo de cinco días hábiles, formularan alegatos.

QUINTO.—El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro instructor, por una parte, tuvo por formulados los alegatos presentados por el director general de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, el delegado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Infor-

mación y Protección de Datos Personales y, por otra, declaró cerrada la instrucción y procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se impugnan los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33, 34, 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el seis de mayo de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Oportunidad de la demanda.** Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquel en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugna los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33, 34, 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, los cuales se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el seis de mayo de dos mil dieciséis.

El plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del siete de mayo al cinco de junio de dos mil dieciséis; no obstante, al ser inhábil el último día de la presentación, de conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el seis de junio de dos mil dieciséis.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

Si el escrito por el que se promovió la acción de inconstitucionalidad se presentó el seis de junio del referido año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación fue oportuna.

Mayo 2016						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	<u>7</u>
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Junio 2016						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
			1	2	3	4
5	<u>6</u> <u>Presentación</u>					

TERCERO.—**Legitimación.** En el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² se estableció que

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

"...

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

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

el organismo garante que establece el artículo 6o. constitucional está legitimado para promover acción de inconstitucionalidad contra las leyes expedidas por las Legislaturas Locales que vulneren el derecho a la información.

Asimismo, en términos del artículo 59,³ en relación con el artículo 11, primer párrafo,⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, calidad que acredita con el acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02, emitido por los comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.

Además, el director general mencionado cuenta con legitimación para promover la acción en términos de lo dispuesto en el artículo 29,⁵ fracciones I y II, del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, vigente a la fecha de presentación de la demanda, de conformidad con el artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, en

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de las leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

³ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁴ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁵ "Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales; contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

relación con el diverso 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CUARTO.—**Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, argumentaron que la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, dado que el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales carece de legitimación para promover la demanda de acción de inconstitucionalidad en suplencia por ausencia de la comisionada presidente y representante legal, así como de las y los comisionados que integran el Pleno del referido instituto.

Argumentaron lo anterior, derivado del contenido del acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02, en el que se instruyó para promover la acción de inconstitucionalidad, al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y no al director referido, a quien únicamente se le encomendó la elaboración del documento por el cual se interpusiera la acción.

Además, expusieron que la representación legal del instituto le corresponde al comisionado presidente, quien bajo ningún supuesto puede ser suplido de conformidad con el artículo 34⁶ de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por tanto, señalaron que el escrito de acción de inconstitucionalidad debió suscribirse por la comisionada presidente, sin que obste que el artículo 42 del reglamento interior del instituto permita que el director general de asuntos jurídicos del instituto accionante supla al comisionado presidente en sus ausencias para efectos del juicio de amparo, porque esa facultad no puede ser extensiva a otro procedimiento.

⁶ "Artículo 34. Los comisionados no podrán abstenerse en las votaciones ni excusarse de votar los asuntos sometidos a consideración del Pleno, salvo que se actualice alguno de los impedimentos previstos en la presente ley. El Pleno calificará la existencia de los impedimentos, en términos del artículo 46 de esta ley. Los comisionados deberán asistir a las sesiones del Pleno, salvo causa justificada.

"Bajo ningún supuesto será posible la suplencia de los comisionados.

"En caso de que los comisionados no puedan ejercer su voto por causas debidamente justificadas o estén impedidos para ello, y exista empate en la votación del Pleno, el comisionado presidente o, en su defecto, quien presida cuando se encuentre ausente, contará con votó de calidad para decidir estos casos."

Argumentaron que, inclusive, en el supuesto de otorgarse un poder a favor del director general de asuntos jurídicos en cita, tampoco tendría esa facultad, porque ello sería incompatible con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, pues éste no permite la comparecencia por poder tratándose de los órganos habilitados para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía de acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional.

Asimismo, se indicó que el acuerdo por el cual se pretendió demostrar el consenso de los comisionados del instituto accionante, es posterior a la presentación del escrito de demanda, ya que aún se encontraba pendiente la emisión del engrose respectivo, por lo que el procedimiento se promovió sin contar con algún documento que acreditara la determinación de los comisionados para promover la acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, deben desestimarse los planteamientos anteriormente sintetizados dado que, como se refirió en el apartado correspondiente, el director general de asuntos jurídicos del instituto accionante tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en estudio.

Ello, pues el acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02 ordenó que el representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales interpusiera la acción de inconstitucionalidad, y la representación legal del instituto no solo se otorga al comisionado presidente, sino también al director general de Asuntos Jurídicos de dicho instituto, en términos de la fracción I del artículo 29 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Sin que obste el argumento relativo a que conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los comisionados no pueden ser suplidos, pues dicha disposición se refiere al supuesto de la votación de los asuntos sometidos a consideración del Pleno del instituto, y no para la promoción de acciones de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, aun cuando en el escrito de demanda así se manifiesta, lo cierto es que, por las razones antes expuestas no se está en el supuesto de suplencia de alguno de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

De la misma manera, debe desestimarse la causa de improcedencia aducida con base en que al momento de presentar la acción de inconstitucio-

nalidad no se cumplía con los requisitos para promover ese medio de impugnación, pues no existía consenso de los comisionados, al no exhibirse el engrose del acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02.

Lo anterior, pues el requisito para promover la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con los artículos 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la comparecencia del funcionario que en términos de las normas que los rigen estén facultados para ello y, en el caso específico, la aprobación previa de la mayoría de los comisionados, lo cual se cumplió, pues la sesión en la que se aprobó la promoción de la acción de inconstitucionalidad, se celebró el seis de junio de dos mil dieciséis, fecha en la que se presentó el escrito, sin que el hecho de que no estuviera engrosado el acuerdo respectivo se traduzca en la falta de aprobación, dado que ello es una cuestión de forma que no conlleva al sobreseimiento de la acción.

Por otra parte, procede decretar el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el seis de mayo de dos mil dieciséis, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la lectura del artículo 19, fracción V, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos. La causal de improcedencia antes mencionada resulta aplicable al presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65 de la ley reglamentaria de la materia, que prevén la aplicabilidad, en general, de las disposiciones que regulan lo relativo a las controversias constitucionales y, en específico, de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19.

Tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general, cuya invalidez se demanda –como en la especie acontece, al haber sido reformado y, por tanto, no estar más en vigor el precepto impugnado–, pues, además de

que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control constitucional, la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo,⁷ de la ley reglamentaria.

Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la jurisprudencia número P/J. 8/2004, publicada en el Tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."⁸

En el caso, este Tribunal Pleno, advierte de oficio la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, por lo que hace al artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el seis de mayo de dos mil dieciséis, toda vez que fue reformado después de la presentación del escrito inicial, mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el uno de septiembre de dos mil diecisiete, por lo que ha cesado los efectos de dicha disposición impugnada.

El artículo mencionado fue reformado para quedar redactado de la siguiente manera:

⁷ "Artículo 45.

"...

"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 de esta materia."

⁸ El texto dice: "Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

Texto original Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 6 de mayo de 2016	Decreto Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 1 de septiembre de 2017
"Artículo 34. El Sistema Local contará con un Consejo Permanente, conformado por los integrantes del mismo, en el cual el instituto hará las veces de una Secretaría Técnica. Sus decisiones serán tomadas por consenso, o cuando sea necesario por el voto de la mayoría de sus integrantes."	"Artículo 34. El Sistema Local contará con un Consejo Permanente, conformado por los integrantes del mismo, en el cual el instituto coordinará las acciones a través de la Secretaría Técnica . Sus decisiones serán tomadas por consenso, o cuando sea necesario por el voto de la mayoría de sus integrantes."

Consecuentemente, como el artículo impugnado ha sido reformado, operando en dicho precepto una modificación que permite considerar que se trata de un nuevo acto legislativo, procede sobreseer respecto al artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Determinado lo anterior y toda vez que no se advierte la actualización de diversa causa de improcedencia, lo conducente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

QUINTO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez el accionante adujo en síntesis lo siguiente.

Como cuestión previa, el promovente destacó, esencialmente, los siguientes aspectos:

a) La reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce estableció un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales.

b) Dicho diseño normativo implicó que la facultad para legislar en materia de derecho de acceso a la información, pasó de ser una facultad coincidente a una concurrente, debido a que, con anterioridad a la reforma, los parámetros para el ejercicio de ese derecho eran interpretados y aplicados de manera disímbola por cada depositario de poder normativo, lo que provocaba que las regulaciones hicieran inefectivo el derecho de acceso a la información.

c) Las facultades concurrentes establecidas conforme al nuevo marco regulatorio en materia de transparencia y acceso a la información implican que en una ley general, el Congreso de la Unión estableciera los principios y bases que deben regir en el ejercicio de ese derecho, así como la distribución de competencias.

d) Las Legislaturas Locales no tienen configuración legal absoluta sino relativa, acotada a los principios, bases, procedimientos y mecanismos establecidos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

e) El diseño institucional en materia de derecho de acceso a la información contiene instituciones básicas para que opere ese ejercicio, que parten de la creación de un sistema general desarrollado en la ley general.

f) Una de las manifestaciones de la concurrencia en materia de derecho de acceso a la información, en lo que respecta al diseño institucional, es la de generar una instancia nacional que opere como referente armonizador, tanto normativa como jurisdiccionalmente, de los demás órganos/instituciones que operan en los espacios locales.

g) El Constituyente Permanente no otorgó competencias a órganos/instituciones que dependieran de alguno de los depositarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino que ello le correspondió a los organismos constitucionalmente autónomos en materia del derecho de acceso a la información, con una visión nacional e integradora, regidos por los principios de autonomía, imparcialidad, independencia y objetividad.

h) Concretar dichos principios de los organismos garantes, tanto nacional como locales, requiere de un diseño normativo e institucional que los garantice, de manera que cualquier mecanismo que los vulnere debe ser considerado contrario a la Constitución y la ley general respectiva.

i) En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establecen como garantías adjetivas para el ejercicio de ese derecho, la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Plataforma Nacional de Transparencia, con el objetivo de hacer expeditos los procedimientos, bajar los costos de proporcionar y obtener información, armonizar la petición o solicitud de información y proporcionarla.

Primer concepto de invalidez

- Sostiene que los artículos 24, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México son contrarios a los artículos 6o., 16, fracción VIII, y 122, apartado A, fracción I y apartado D, constitucionales, al prever que una corporación o entidad integrada por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad de México, pueda concentrar la facultad de regular la transparencia gubernamental y el derecho fundamental de acceso a la información.

- Indica que la Ciudad de México transgrede el mandato de los artículos 49, 116 y 122, apartado A, fracción I, constitucionales conforme a los cuales se encuentra obligada a cumplir con el principio de división de poderes, pues concentra en una corporación denominada "Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México" a integrantes de los tres poderes de la entidad, brindándole la facultad de regular la transparencia gubernamental y el derecho fundamental de acceso a la información.

- Por otro lado, impone a los sujetos obligados deberes relativos para atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materia de transparencia y acceso a la información realice el instituto, el Sistema Nacional y el Sistema Local, lo cual no está regulado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que rebasa su contenido y desvirtúa la finalidad de contar con un solo sistema que armonice y homologue los sistemas locales.

- Asimismo, destaca que dicho Sistema Local permite la toma de decisiones en relación con la regulación y modulación de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales, lo cual limita el ámbito de atribuciones que únicamente le competen al organismo garante estatal.

- Indica que conforme al artículo 6o., apartado A, constitucional, las autoridades de los tres niveles de gobierno son sujetos obligados a dar acceso irrestricto a la información que tengan en su poder o generen en ejercicio de sus facultades, por lo que la Ciudad de México, al crear el Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de esa entidad, prevé que diversos sujetos obligados regulen o limiten, tanto la forma en que darán acceso a la información, como la manera en que rendirán cuentas a la sociedad.

- Señala que, en todo caso, de crearse un sistema similar, se debe cumplir con las bases y principios reconocidos por el artículo 6o. de la Constitución, por lo que el sistema debe integrarse por la entidad de fiscalización especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como los organismos garantes locales.

- Por otro lado, refiere que de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución, la Ciudad de México no tiene libertad configurativa para legislar en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino que debe ceñirse a los principios y bases establecidos en el apartado A del artículo 6o. constitucional y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues, de lo contrario, podría existir omisión legislativa o transgresión directa.

- En ese sentido, arguye que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al establecer los supuestos normativos contenidos en los artículos 24, fracción X y 35, fracciones I, IV, V, VII, IX, XI, XII y XIV impugnados, vulnera lo regulado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, porque excede lo previsto en ella.

- La creación del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, no encuentra sustento constitucional ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual implica que exista omisión legislativa relativa, ya que no se reguló conforme a las instituciones establecidas en la ley general referida, sino que se creó una figura propia que, lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.

Segundo concepto de invalidez

- En el segundo concepto de invalidez señala que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, violan los diversos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116 de la Constitución, al establecer como requisito para la tramitación del recurso de revisión, que se acredite la "representación legal", cuando el mandamiento constitucional prevé que para el acceso a la información no se debe acreditar interés alguno, por lo que limitan y restringen ese derecho fundamental, sin contar con libertad configurativa para ello.

- Considera que dichas disposiciones normativas vedan y limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información pues, por una parte, establecen un requisito contrario al Texto Constitucional y, por el otro, se prevé un supuesto que no se regula en la Constitución ni en la ley general.

- Lo anterior, porque el Poder Reformador de la Constitución, al dictaminar la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil siete, dejó claro que el ejercicio del derecho de acceso a la información no puede estar condicionado, ni se debe permitir que la autoridad, de manera discrecional, prejuzgue sobre la legitimidad del solicitante o sobre el uso de la información, lo cual se corrobora con el contenido de la fracción III del artículo 6o., que establece: "Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

- Además, estima que dichos numerales transgreden el principio de máxima publicidad previsto en la fracción I del artículo 6o. constitucional, el cual tiene la intención de maximizar los efectos del derecho de acceso ya que, entre sus principales objetivos, está garantizar la publicidad de los actos de gobierno y asegurar una rendición de cuentas que permita evaluar el desempeño de los sujetos obligados, además de favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

- Sostiene que las porciones normativas que se impugnan son inadecuadas para el libre goce de la prerrogativa que tiene toda persona a buscar, recibir y difundir información de cualquier índole, sin mayor restricción que las excepciones que prevea la propia ley, derivadas del interés público y de las que encuentran justificación en la intimidad o vida privada de las personas.

- Manifiesta que, por el solo hecho de que se establezca que las personas podrán interponer recurso de revisión por sí o a través de un representante legal, conculca lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución, pues se propugna para que indirectamente se señale el nombre no sólo de cualquier representante, sino el del representante "legal", cuando la propia naturaleza del derecho no exige tal obligación.

- Aduce que las disposiciones normativas reclamadas, al exigir que la representación sea "legal", contempla un requisito superior a lo descrito en el artículo 144, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual privilegia la mera designación del representante por parte de las personas sin mayores formalidades.

- Finalmente, argumenta que si el derecho de acceso a la información pública no precisa de acreditar interés alguno, con mayor razón no es dable exigir acreditación de representación legal alguna, aunado a que conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, únicamente se requiere la mera designación de la persona que eventualmente se autorice para el trámite en nombre de la persona solicitante, por lo que se estima suficiente la designación de un representante, sin necesidad de una acreditación jurídica, acorde a lo dispuesto por los artículos 124, fracción I, y 144, fracción II, de la citada ley general.

SEXTO.—**Informes.** El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México expuso las siguientes razones y fundamentos de validez de la disposición normativa.

- Argumenta que el instituto accionante confunde la naturaleza jurídica del "Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México" con una corporación de las prohibidas por los artículos 49 y 116 constitucionales.

- Aduce que el Sistema Local, al igual que el Nacional, existe para generar una política transversal en un espacio donde se distinga la naturaleza de la información que cada sujeto obligado detenta, a fin de garantizar su acceso bajo la dirección del organismo garante de la materia.

- Manifiesta que el Sistema Local está supeditado a los criterios y lineamientos que se establezcan en el Sistema Nacional, así como la normatividad aplicable. En consecuencia, al ser el "InfoDF" parte de este último, en primera instancia conoce los alcances y objetivos que deberá seguir como parte de la política nacional de transparencia. Por lo que la creación del Sistema Local permitirá integrar dichas políticas y que se apliquen de manera transversal dentro de sus miembros, considerando que se compone de sujetos obligados de la Ciudad de México.

- Indica que el Sistema Local de ninguna manera pretende asumir las facultades otorgadas a los poderes de la Ciudad de México, en razón de que las competencias que tiene cada uno seguirán siendo inherentes a ellos, y su integración a dicho sistema es a semejanza del "Sistema Nacional", para fortalecer la colaboración del derecho fundamental de acceso a la información gubernamental que ellos generen; consecuentemente, su creación no es violatoria del principio de división de poderes.

- Así, señala que el Sistema Local no es contrario al principio de la división de poderes, porque ninguno de ellos interfiere en sus atribuciones,

sino que se coordinan con el InfoDF para colaborar en el fortalecimiento de la política transversal de transparencia, en conjunto con el resto de los sujetos obligados.

- Refuerza su argumento indicando que no existe dependencia entre poderes, porque en ningún momento un poder impide al otro su toma de decisiones o su actuación de manera autónoma, sino que robustece su desempeño gubernamental al propiciar un espacio que fomente la rendición de cuentas, transparencia, gobierno abierto y derecho de acceso a la información.

- Asimismo, precisa que no constituye subordinación entre los poderes, debido a que el "Sistema Local" está supeditado a las determinaciones del "Sistema Nacional", y su intervención es únicamente de coadyuvancia, con la finalidad de replicar los alcances y objetivos planteados a nivel nacional en la Ciudad de México.

- Indica que el Sistema Local tiene como finalidad llevar a cabo la coordinación y evaluación de acciones inherentes a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas, observando los parámetros del "Sistema Nacional" para lograr la coadyuvancia con éste a fin de establecer e implementar los criterios y lineamientos, con base en las disposiciones que señala la ley general, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y demás normativa aplicable.

- Sostiene que la Ciudad de México, en cumplimiento al artículo quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobó la ley local correspondiente, en el cual se creó un Sistema Local de similar naturaleza a las actividades conferidas en la ley general respecto a la Ciudad de México, para apoyar en las políticas públicas de transparencia y acceso a la información pública.

- De la misma manera, señala que de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes generales no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino ser la plataforma mínima para que las entidades puedan emitir sus propias normas tomando en cuenta la realidad social, por lo que las leyes locales pueden tener su propia regulación poniendo mayor énfasis en los aspectos más preocupantes en su región específica.

- Considera que ni la Constitución ni la ley general de la materia prohíben o limitan la creación del "Sistema Local" bajo los términos del "Sistema

Nacional", al contrario, al tratarse de un derecho humano, es susceptible de ampliarse.

- En consecuencia, sostiene que los artículos impugnados no violan el principio de división de poderes, ya que con la participación de los Poderes de la Ciudad de México, así como de quienes conforman el "Sistema Local", no se tiene la plena facultad para modular, regular o controlar la manera en que sus miembros dan acceso a la información pública, sino que se trata de una conformación coordinada en aras de fortalecer la rendición de cuentas.

- Enfatiza que atendiendo a la finalidad del Sistema Local, se contribuye a la generación de información de calidad, a la gestión de información y su procesamiento como un medio para facilitar el conocimiento y la evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información, así como una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

- Por otro lado, afirma que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, son válidos, dado que se interpretaron de manera incorrecta por el accionante, pues perdió de vista que el artículo 7o. de la ley local referida, establece que para ejercer el derecho de acceso a la información no es necesario acreditar derechos subjetivos o interés legítimo, ni exponer las razones que motiven el requerimiento de información o condicionarse su acceso por motivos de discapacidad.

- Refiere que del contenido de los artículos impugnados se advierte que de ninguna manera es obligatorio contar con un representante legal para promover el recurso de revisión, sino que se trata de una opción en favor de la persona que ejerció su derecho de acceso a la información pública, lo cual es similar a lo contemplado en el artículo 147 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin que obste que se haya adicionado el adjetivo "legal", porque ello no implica que deje de observarse el artículo 7o. mencionado.

- Por tanto, indica que la promoción del medio de defensa por conducto de un "representante legal" no es una obligación sino una elección; máxime que ello se fortalece con lo establecido por el organismo garante de la Ciudad de México, en el "Procedimiento para la recepción, sustanciación, resolución y seguimiento de los recursos de revisión interpuestos en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales en la Ciudad de México.", publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, que en sus transitorios establece:

"Tercero. Además de las definiciones previstas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México para efectos de las presentes disposiciones se entiende por:

"...

"XVII. Representante, representante legal o mandatario.—Persona autorizada por el recurrente en su escrito inicial o mediante escrito libre, para actuar en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión. ..."

"Décimo. La interposición de los recursos de revisión ante el instituto podrá realizarse por sí o a través de representante legal o mandatario, mediante simple designación, para que actúe en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión en materia de acceso a la información pública. Para el caso de recurso de revisión en materia de protección de datos personales, la representación se acreditará de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. ..."

- Finalmente, argumenta que el organismo garante cuenta con facultades suficientes para interpretar, aplicar y hacer cumplir la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4o., 51, fracción I y 67, fracción II, inciso c), de la ley referida.

Por su parte, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México en su informe expuso las razones y fundamentos de validez de las disposiciones normativas siguientes.

- Los artículos 24, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, no violan el artículo 6o. constitucional, dado que tuvieron por objeto la armonización con la ley general de la materia para garantizar el derecho humano de acceso a la información pública, contribuyendo a la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales, apertura gubernamental y la rendición de cuentas en la Ciudad de México.

- Señala que el establecimiento del Sistema Local en las disposiciones impugnadas, integra un conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México.

- Asimismo, dicho Sistema Local busca coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la

Información, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas, en coadyuvancia con las funciones del Sistema Nacional que establece la ley general, consistentes en contribuir a la generación de información de calidad, a la gestión de información, a su procesamiento como medio para facilitar el conocimiento de la información pública, así como la promoción y difusión de una cultura de transparencia, su accesibilidad, fiscalización y rendición de cuentas efectiva.

- Indica que las funciones del Sistema Local armonizan el contenido de la ley general respectiva, encaminándose a coordinar, establecer lineamientos, indicadores, estrategias y promover acciones para garantizar el derecho humano de acceso a la información, lo cual no implica que se tomen decisiones ni que se limite el acceso a la información.

- Considera que la creación del Sistema Local no vulnera el principio de división de poderes, porque el hecho de estar conformado por la Jefatura de Gobierno, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, no indica que supediten la toma de decisiones o se someta a la voluntad de éstos la forma en la que sus miembros darán acceso a la información pública a la sociedad y a la rendición de cuentas, dado que no es una corporación sino un sistema conformado por diversas instancias con la finalidad de establecer lineamientos y coadyuvar para garantizar los derechos humanos en materia de información.

- Sostiene que la participación de los poderes de la Ciudad de México en el Sistema Local es de coordinación y colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y control recíproco que garantice la unidad política del Estado en materia de transparencia, de protección de datos personales y rendición de cuentas, pues el principio de división de poderes exige un equilibrio entre los distintos poderes, sin que se deba entender una separación absoluta de sus atribuciones, sino evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias.

- En el mismo sentido, precisa que no le asiste la razón al instituto accionante al señalar que las atribuciones del Sistema Local limitan las del organismo garante local y no se encuentran contempladas en la ley general respectiva, al establecer que los sujetos obligados deben atender requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios en materia de transparencia y acceso a la información, dado que ello se armonizó con la fracción VIII del artículo 24 de la ley general, así como con el acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil quince.

- Destaca que ninguno de los mencionados ordenamientos prohíbe la creación del Sistema Local bajo los términos del Sistema Nacional, de ahí que no existe omisión legislativa relativa a la regulación incompleta o deficiente, sino que se apegó a los lineamientos de la ley general.

- Añade que conforme al régimen de concurrencia establecido, la Legislatura Local se encuentra constreñida a legislar conforme a los parámetros establecidos en la Constitución y en la ley general; no obstante, ello no implica que se puedan aumentar las obligaciones o prohibiciones que hace la ley general, sino que la ley local debe implementar los criterios y lineamientos atendiendo a la realidad social.

- Por otro lado, sostiene que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México son válidos, pues la circunstancia de establecer que toda persona puede interponer, por sí o a través de su representante legal, recurso de revisión, no se traduce en una obligación relativa a acreditar interés alguno o justificar la causa por la que debe recurrir la determinación del instituto.

- Además, refiere que dicha disposición no es un requisito exclusivo para todas las personas, porque la representación legal se refiere sólo a ciertas personas en donde derive mandato de la ley, lo cual no implica que se acredite interés alguno, sino únicamente establecer el nombre del solicitante o de aquellos que, por disposición legal así lo requieran, como el caso de las personas morales.

SÉPTIMO.—Análisis de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. En principio, se analizará la violación alegada por el accionante en la parte que indica que con la emisión de los artículos impugnados, la Asamblea de la Ciudad de México invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, de conformidad con el régimen de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional.

Al respecto, el instituto accionante argumenta que de conformidad al nuevo régimen de concurrencia establecido mediante la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, las Legislaturas Locales no tienen facultad de configuración legal absoluta, sino acotada a los principios, bases, procedimientos y mecanismos establecidos en la Constitución y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Bajo ese esquema, expuso que el diseño institucional previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contiene instituciones básicas para la armonización, tanto normativa como jurisdiccional, en materia de derecho a la información, para lo cual se creó un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Plataforma Nacional de Transparencia, con el objetivo de hacer expeditos los procedimientos, bajar los costos de proporcionar y obtener información, armonizar las peticiones o solicitudes de información y proporcionarla.

Por ello, indica que la creación del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, no encuentra sustento constitucional ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual implica que exista omisión legislativa relativa, ya que no se reguló conforme a las instituciones establecidas en la ley general referida, sino que se creó una figura propia que, lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.

Así pues, el accionante pretende que se invaliden los preceptos impugnados de una ley local por no ajustarse a una ley general. Esto implica que se está realizando un planteamiento de violación indirecta a la Constitución Federal, en tanto que la fuente de invalidez deriva del presunto desacuerdo entre la norma impugnada y una ley general, norma que no es la Constitución.

El referido planteamiento es susceptible de analizarse porque este Tribunal Pleno ha determinado que la competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial, en ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente.

Por estos motivos, este tribunal ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución⁹ y, consecuentemente, es posible

⁹ Así se determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, en ejecutoria emitida el tres de septiembre de dos mil nueve.

realizar el estudio del concepto de invalidez aducido por el promovente en el que se contraponen la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en tanto no se ajustó su contenido a los términos de la ley general de la materia.

Precisado lo anterior, resulta necesario indicar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública difundida en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, constituye la ley marco en esa materia, puesto que distribuye las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

En relación con este tema, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.

Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, en virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

En consonancia con lo expuesto, el Constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este tribunal así lo ha reconocido,¹⁰ las llamadas facultades

¹⁰ Al respecto puede citarse la tesis "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.—Si bien es cierto que el artículo 124 de la

concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.

Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el Constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".

Estas leyes generales o marco, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.¹¹

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general". Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042.

¹¹ Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes

Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual, produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.¹²

Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre

jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5.

¹² Al respecto es aplicable la tesis P. VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6)

las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación

de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que, por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del

párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. ..."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

Con la finalidad de unificar un proyecto de reforma derivado de la presentación de las iniciativas en comento,¹³ las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores, propusieron un dictamen donde expusieron, en lo que interesa, lo siguiente:

"4. Contenido de la ley general

"De la aprobación de la presente reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, se hace necesario modificar el marco normativo que regula el acceso a la información pública, toda vez que se presentan figuras nuevas y una autonomía constitucional que necesariamente deben contener disposiciones secundarias que le permitan llevar a cabo los procesos que se aprueban en éste dictamen de reforma constitucional; igualmente los artículos transitorios, ordenan al Congreso de la Unión, así como a los Congresos Locales a emitir la normatividad que permita implementar el sistema de transparencia bajo los criterios constitucionales que se aprueban; ...

"Ley general reglamentaria del artículo 6o. constitucional

"1. Disposiciones generales, que permitan definir de manera clara a los sujetos obligados, ámbitos de aplicación de la ley, autoridades federales y locales, documentos e información pública, definición de información reservada, autoridades locales, entre otros.

¹³ Únicamente se consideró pertinente citar el contenido de dos de las iniciativas de la reforma constitucional.

"2. Principio de preservación de la información, es necesario incorporar los principios de conservación, procedencia, integridad y disponibilidad de la información, a efecto de desarrollar el concepto y alcance de cada uno de ellos, con la finalidad de establecer las directrices que se deben verificar en torno a la información generada.

"3. Sujetos obligados, señalando en forma exhaustiva y detallada los entes, organismos, entidades de interés público y privado, sindicatos y todos aquellos sujetos obligados directos en materia de transparencia, acorde a la definición establecida en la fracción I, del artículo 6o. constitucional.

"...

"5. Establecimiento de criterios mínimos que deben observar los sujetos obligados y que sea necesario transparentar, como la obtención, uso y destino de los recursos públicos, así como su aplicación específica y las constancias que acrediten el fin último de los mismos.

"6. Competencia de los órganos garantes federal y locales o del Distrito Federal y municipales o delegacionales, integración y funcionamiento, así como coordinación y desgloses respectivos.

"7. Procedimiento para establecer la obligatoriedad de los criterios del órgano garante federal por parte de los órganos garantes locales o del Distrito Federal y municipales o delegacionales, con el propósito de facultar al órgano garante federal, respecto al procedimiento que deberá seguir para establecer la obligatoriedad de los criterios adoptados, a fin de que los órganos garantes locales apliquen los criterios obligatorios en materia de transparencia y con ello, avanzar en la homologación de criterios de resolución de casos similares en todo el territorio nacional en beneficio de la cultura de transparencia. ..."

Análisis del caso concreto

"Una vez abordados estos dos temas relevantes, podemos referir las consecuencias del análisis y decisión por la cual se determina considerar en la legislación constitucional, la redacción de los aspectos siguientes:

"I) La iniciativa propone realizar modificaciones al artículo 6o. constitucional, en el cual se divida el numeral en dos incisos, el primero de ellos que considera los principios rectores y consideraciones generales de la garantía de acceso a la información y transparencia, asimismo en un segundo inciso se establecen las bases generales de funcionamiento del organismo garante de

estos principios; se considera viable establecer en el mismo artículo 6o. constitucional, la parte dogmática del principio de transparencia y en un inciso subsecuente del mismo ordenamiento el organismo que garantiza estos principios, ello con la finalidad de hacer armónico el principio y su garantía, que permita visualizar integralmente el sistema generado en torno a la transparencia y acceso a la información pública; se propone la siguiente redacción al inciso A) del artículo 6o. constitucional.

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de tercero, 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.

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

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"...

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"Se amplía el catálogo de sujetos obligados directos, ello en plena convicción de evolucionar en materia de acceso a la información pública y particularmente aquella que corresponda al ejercicio de sus recursos.

"...

"II.1) Los párrafos segundo y tercero del inciso B) del artículo 6o. de la Constitución establecen expresamente la referencia a que el organismo debe ceñir su actuar a la ley general respectiva, asimismo en párrafo segundo establece los principios rectores del funcionamiento del organismo: ...

"Se consideró necesario incorporar un párrafo en el cual se establezca de manera puntual que existirán dos tipos de leyes que regularán tanto el procedimiento de acceso a la información, así como el procedimiento del organismo garante; ello toda vez que en el ámbito federal se constituirán dos leyes; una federal que será la que rija las actividades del órgano garante federal, y una general que normará y unificará los procedimientos en todos los organismos garantes de los Estados y el Distrito Federal; resulta viable establecer esta característica en un párrafo del artículo 6o. constitucional, ya que aun cuando se entienda que las leyes generales impactan en el ámbito local, mientras que las federales solo impacten en el ámbito federal, al coexistir dos normativas, puede generarse la confusión en el ámbito de su aplicación, para ello, se determina que la ley general normará los procedimientos y bases generales de actuación de los organismos encargados de la transparencia, mientras que la ley federal, atenderá las disposiciones generales y normará el actuar del organismo federal, resulta así que, la coexistencia de ambas normativas son complementarias, pues se prevé que igualmente en el ámbito local cada Estado y el Distrito Federal cuenten con su propia normativa local que regule la actuación de sus organismos en materia de transparencia.

"...

"II.2) El párrafo cuarto, quinto y sexto del inciso B) del artículo 6o. de la Constitución establece a los sujetos obligados en la materia, asimismo el párrafo sexto señala que la ley reglamentaria establecerá aquella información que se deba considerar como reservada o confidencial de la siguiente manera: ...

"Por lo que respecta a los sujetos obligados, se ha determinado incluir como sujetos obligados directos aquellos que se mencionan en la fracción I del artículo 6o., inciso A), constitucional ya referido, por las causas y comentarios que se expusieron en párrafos anteriores, por tanto, éste párrafo está relacionado con el que se refiere a los sujetos obligados directos antes mencionados, quienes serán sujetos a la competencia del organismo garante en materia de transparencia.

" ...

"Se dota al organismo garante de facultades de revisión de las determinaciones que emitan los organismos garantes en los Estados y en el Distrito Federal, ello con la finalidad de normar criterios homogéneos que en materia de transparencia deban prevalecer en todos los niveles de gobierno y en los tres niveles federal, local y municipal; evitando con ello que en los Estados de la República en los que los gobiernos tengan injerencia en temas relacionados con transparencia, sea el órgano federal el que determine finalmente sobre la información requerida; con base en lo anterior, se garantiza igualmente que, los principios rectores en la materia se vean protegidos por la autoridad superior federal, sin que ello se considere como una invasión de competencias, pues la finalidad es permear una cultura en materia de transparencia en todo el país.

" ...

"III. Se modifica el artículo 73 para incorporar dos fracciones que autoricen al Congreso de la Unión a expedir las leyes generales necesarias para el funcionamiento de los organismos garantes, en los siguientes términos:

" ...

"Se faculta al Congreso de la Unión para crear leyes generales reglamentarias del artículo 6o. constitucional, la cual contendrá las disposiciones normativas y de procedimiento mínimos que deben observar los órganos garantes tanto federal como locales en materia de transparencia.

"Con ello, se garantiza una homogenización en las disposiciones y procedimientos que se seguirán en los tres ámbitos de aplicación y en los tres órdenes de gobierno, como consecuencia, resulta indispensable conformar una ley general en materia de transparencia y acceso a la información pública y una ley general en materia de archivos, en la que se normarán los criterios bajo los cuales las autoridades generarán la información y la entrega de la misma.

"Para efecto de establecer un contenido mínimo de las disposiciones que se deben regular, se presenta en el apartado 4 de este dictamen, denominado contenido de la ley general, en el que se muestra la descripción genérica que mínimamente debe contener tanto la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional; así como la ley general de archivos; en base a lo anterior y en

obviedad de repeticiones, se considera indispensable que el legislador atienda los parámetros referidos en el capítulo ya referido de éste dictamen."

De lo anterior se desprende que la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce tuvo como finalidad hacer frente a la problemática de la ineficacia, confusión y desigualdad en cuanto al ejercicio de derechos en materia de transparencia y acceso a la información, derivado de la regulación diversa y heterogénea existente en la legislación federal y local, de manera que se propuso la creación de un diseño institucional, procesal y legal que unificara los principios, bases, competencias y obligaciones, a efecto de que se conformara un derecho igual para todos, para cualquier esfera de gobierno o poder público.

Tomando ese punto de partida, el Congreso Constituyente enfocó el diseño institucional general referido, en la incorporación y realización de los siguientes objetivos a nivel constitucional y legal:

1. Definir de manera clara el catálogo de sujetos obligados en materia de derecho al acceso a la información y transparencia, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados.

2. Fortalecer a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional para garantizar su actuar imparcial, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como organismos garantes en cada entidad federativa, imparciales y especializados con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten en la materia.

3. La creación de una ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de acceso a la información pública, cuyo objetivo fuera homogenizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país, así como armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos, permitiendo instaurar un derecho uniforme a nivel nacional.

Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento, fue que la materia de transparencia y acceso a la información dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una ley general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional y procesal uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

Al respecto, es oportuno señalar que en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben ser ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.

En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.

Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, entidades federativas y Municipios, implica que a través de una ley general se puede:

- a) Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,
- b) Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, actúen en ese ámbito, correspondiendo al Congreso Federal determinar la forma y los términos de su participación.

Es decir, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente a ésta, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia, por lo que de ninguna manera las disposiciones emitidas con base en la ley general pueden contrariar su contenido.

En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de transparencia y acceso a la información, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar en aspectos primarios esa materia, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Dicho esquema competencial se advierte del contenido de los artículos 6o., fracción VIII,¹⁴ 116, fracción I (sic),¹⁵ y 73, fracción XXIX-S,¹⁶ de la Constitución Federal, así como del diverso quinto transitorio¹⁷ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que ordena expresamente la armonización de la normativa local.

¹⁴ "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.
"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. "El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

¹⁵ "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.
"...

"I (sic). Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículos 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

¹⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

¹⁷ "Quinto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta ley. Transcurrido dicho plazo, el instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente ley."

Lo anterior evidencia que la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios, procedimientos y distribución de competencias establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

Una vez definido lo anterior, a fin de determinar si las normas impugnadas contravienen el orden constitucional, debe analizarse si éstas resultan acordes con el diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En principio, debe destacarse que los objetivos de la ley general referida son los siguientes:¹⁸

a) Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información.

b) Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

¹⁸ "Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

"III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;

"IV. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes;

"V. Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;

"VI. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

"VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

"VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y

"IX. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan."

c) Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos.

d) Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes.

e) Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente.

f) Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.

g) Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo a las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región.

h) Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

i) Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio, así como las sanciones correspondientes.

A efecto de hacer efectivos los objetivos de la ley e instaurar una política homogénea y uniforme en el ejercicio del derecho de acceso a la información, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se estableció el diseño de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuya creación obedeció a las siguientes razones señaladas en la exposición de motivos:

"Como ya se ha mencionado, la reforma constitucional reciente en materia de transparencia sentó las bases de una nueva relación entre los órdenes de gobierno, de un federalismo eficiente y eficaz, cooperativo y colaborativo en materia de transparencia y en el acceso a la información para diseñar, desarrollar y ejecutar política pública en dichas materias. Por tanto, el Sistema Nacional implica el diseño por una política integral y completa en materia de

transparencia y acceso a la información de alcance nacional, mediante la coordinación eficaz de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

" ...

"El diseño del Sistema Nacional de Transparencia que el proyecto propone es el siguiente:

"a) Alcance del sistema. Se tiene contemplado que sea un espacio en donde exista un intercambio de ideas, de reflexiones plurales, sea un espacio de discusión, de consenso: para construir política pública, para la armonización y la aplicación uniforme y armónica del ejercicio del derecho de acceso a la información. ..."

Así, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales quedó regulado en la ley general de la materia, de la siguiente forma:

"Artículo 27. El presente capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes."

"Artículo 28. El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente ley y demás normatividad aplicable."

"Artículo 29. El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas."

"Artículo 30. Son parte integrante del Sistema Nacional:

"I. El instituto;

"II. Los organismos garantes de las entidades federativas;

"III. La Auditoría Superior de la Federación;

"IV. El Archivo General de la Nación, y

"V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía."

"Artículo 31. El Sistema Nacional tiene como funciones:

"I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente ley;

"II. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información;

"III. Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país;

"IV. Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;

"V. Coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública de acuerdo a la normatividad en la materia;

"VI. Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia de conformidad con lo señalado en la presente ley;

"VII. Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y el uso de tecnologías de infor-

mación y la implementación de ajustes razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta;

"VIII. Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;

"IX. Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;

"X. Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales;

"XI. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional;

"XII. Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;

"XIII. Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República Mexicana;

"XIV. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan, y

"XV. Las demás que se desprendan de esta ley.

"En el desarrollo de los criterios a que se refiere la fracción IV participará, al menos, un representante de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional, así como un representante del Consejo Nacional de Armonización Contable, previsto en el artículo 6 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que tendrá derecho a voz y podrá presentar observaciones por escrito a dichos criterios, las cuales serán consideradas, pero no tendrán carácter obligatorio. Una vez que el Consejo Nacional apruebe los criterios, éstos serán obligatorios para todos los sujetos obligados."

"Artículo 32. El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el presidente del instituto.

"Los organismos garantes serán representados por sus titulares o a falta de éstos, por un comisionado del organismo garante designado por el Pleno del mismo.

"Los demás integrantes estarán representados por sus titulares o un suplente que deberá tener nivel mínimo de director general o similar, quienes tendrán las mismas facultades que los propietarios."

"Artículo 33. El Consejo Nacional podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones, representantes de los sujetos obligados y representantes de la sociedad para el desahogo de las reuniones del Sistema Nacional. En todo caso, los sujetos obligados tendrán la potestad de solicitar ser invitados a estas reuniones."

"Artículo 34. El Consejo Nacional podrá funcionar en Pleno o en comisiones. El Pleno se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su presidente o la mitad más uno de sus integrantes. El convocante deberá integrar la agenda de los asuntos a tratar.

"El quórum para las reuniones del Consejo Nacional se integrará con la mitad más uno de sus integrantes. Los acuerdos se tomarán por la mayoría de los integrantes presentes.

"Corresponderá al presidente del Consejo Nacional, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional."

"Artículo 35. Los miembros del Consejo Nacional podrán formular propuestas de acuerdos o reglamentos internos que permitan el mejor funcionamiento del Sistema Nacional."

"Artículo 36. El Sistema Nacional contará con un secretario ejecutivo designado por el Pleno del instituto y contará con las siguientes atribuciones:

"I. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional y de su presidente;

"II. Informar periódicamente al Consejo Nacional y a su presidente de sus actividades;

"III. Verificar el cumplimiento de los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por el Consejo Nacional;

"IV. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo Nacional, y

"V. Colaborar con los integrantes del Sistema Nacional, para fortalecer y garantizar la eficiencia de los mecanismos de coordinación."

De lo anterior se advierte que el diseño del Sistema Nacional aplicable para todos los órdenes de gobierno tiene la finalidad de:

- Establecer bases de coordinación entre sus integrantes.
- Fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.
- Coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
- Establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con lo señalado en la normativa aplicable.

Así, su creación obedeció a la necesidad de establecer un sistema de coordinación entre distintas instancias de la Federación y las entidades federativas, con el objeto de emitir una política uniforme en materia de transparencia de aplicación en todo el país.

Para ello, se propuso que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, establecieran la política aplicable en todo el país para la contribución a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, a su procesamiento como medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de transparencia y su accesibilidad, así como una fiscalización y rendición de cuentas efectivas, por lo que en la ley general les fueron otorgadas las funciones numeradas en el artículo 31 de esa legislación.

Ahora, en el caso concreto, las normas impugnadas son del tenor siguiente:

"Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:

"...

"X. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materia de transparencia y acceso a la información, realice el instituto, el Sistema Nacional y el Sistema Local; ..."

"Artículo 31. El Sistema Local se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México.

"El Sistema Local tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas, en coadyuvancia con las funciones del Sistema Nacional, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la ley general, la presente ley y demás normatividad aplicable. Entre sus objetivos está el de trascender los mecanismos tradicionales de implementación de políticas y toma de decisiones en la materia."

"Artículo 32. El Sistema Local se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales, apertura gubernamental y la rendición de cuentas en la Ciudad de México, en sus órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y la evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información pública y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas."

"Artículo 33. El Sistema Local estará conformado por las siguientes instancias:

"I. La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;

"II. El instituto;

"III. La Auditoría Superior de la Ciudad de México;

"IV. La Contraloría General;

"V. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales;

"VI. La Oficialía Mayor;

"VII. El Poder Legislativo de la Ciudad de México;

"VIII. El Poder Judicial de la Ciudad de México;

"IX. Las demarcaciones políticas, alcaldías o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;

"X. El Consejo Consultivo Ciudadano;

"XI. Un máximo de dos organizaciones de la sociedad civil y dos representantes del ámbito académico; y

"XII. Las demás instancias que por su función y competencia estén relacionadas con transparencia, acceso a información, protección de datos personales y rendición de cuentas."

"Artículo 35. El Sistema Local tendrá como funciones:

"I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente ley;

"...

"IV. Establecer la política de apertura gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno de la Ciudad de México;

"V. Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;

"...

"VII. Establecer lineamientos, implementar y robustecer la plataforma local de transparencia de conformidad con lo señalado en la presente ley y en términos de lo que disponga el Sistema Nacional;

"VIII. Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados, el uso de tecnologías de información y la implementación de ajustes razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta;

"IX. Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;

"...

"XI. Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de las personas servidoras públicas y colaboradores de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas;

"XII. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Local;

"XIV. Evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas. ..."

De las disposiciones reproducidas se advierte que el legislador de la Ciudad de México creó un Sistema Local de Transparencia, cuyas facultades y objetivos son similares a los establecidas por el Congreso de la Unión para el Sistema Nacional, pues se establece que tiene como finalidades:

- Establecer bases de coordinación entre sus integrantes.
- Instaurar procedimientos, instrumentos y políticas para fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México.
- Coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas en coadyuvancia con el Sistema Nacional.
- Establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con lo señalado en la normatividad aplicable.

- Trascender los mecanismos tradicionales de implementación de políticas y toma de decisiones en la materia.

Asimismo, las siguientes funciones:

- Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables con la finalidad de cumplir los objetivos de la ley.

- Establecer la política de apertura gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno de la Ciudad de México.

- Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.

- Establecer lineamientos, implementar y robustecer la Plataforma Local de Transparencia de conformidad con lo señalado en la Ley de la Ciudad de México en la materia y en términos de lo que disponga el Sistema Nacional.

- Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados, el uso de tecnologías de información y la implementación de ajustes razonables que garanticen el pleno acceso a ésta.

- Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normativa aplicable.

- Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia.

- Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de las personas servidoras públicas y colaboradores de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas.

- Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Local.

- Evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas.

Además, se le otorgó la facultad de realizar requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que deben ser atendidos por los sujetos obligados en la Ciudad de México.

De lo anterior se obtiene que en la creación del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, el Congreso Local retomó las finalidades y funciones atribuidas en la ley general al Sistema Nacional, pero únicamente con alcance en la Ciudad de México, en coadyuvancia con el referido Sistema Nacional.

La implementación de un Sistema Local, con las mismas características que el nacional, no rompe con el esquema de armonización que pretendió la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, pues aun cuando cuenta, entre otras facultades, con la de emitir lineamientos en la materia, éstos no pueden ser distintos a los adoptados por el Sistema Nacional; incluso en la regulación del Sistema Local se prevé expresamente su actuar en coordinación con el Sistema Nacional en comento.

Efectivamente, la coexistencia de ambos sistemas puede considerarse complementaria, en razón de que el Sistema Local, conforme al artículo 31 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política en esa materia, en coordinación con las funciones del Sistema Nacional, aunado a que la implementación de los criterios y lineamientos en la materia, deben ser acordes a la ley general, la local y la demás normatividad aplicable.

Así se considera si se parte de la base de que las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su propia realidad social; de esta manera, buscan conciliar la uniformidad y la diversidad, por lo que, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propia razón, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una determinada región.

En ese sentido, si bien la Constitución Federal y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no prevén la creación de sistemas locales en esa materia por parte de las entidades federativas, tampoco lo prohíbe ni establece limitación alguna en ese sentido, siempre que la armonización sea congruente con la finalidad que el Constituyente persiguió en la reforma a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, constitucionales, de crear un sistema uniforme que lograra una adecuada armonización a nivel nacional de principios, bases, organismos y procedimientos iguales para garantizar el derecho de acceso a la información y de combatir la disparidad de criterios e ineficiencia del ejercicio de dichos derechos que existía en las entidades federativas la materia.

En el caso en concreto, la creación del Sistema Local no resulta incongruente con el fin perseguido por el legislador, puesto que, como se dijo, se atribuyen al Sistema Local de la Ciudad de México, funciones análogas al nacional, pero con alcance únicamente en dicha Ciudad.

Consecuentemente, el concepto de invalidez en estudio resulta infundado porque con la emisión de los artículos impugnados, la Asamblea de la Ciudad de México no invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, de conformidad con el régimen de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional.

OCTAVO.—En este considerando se analiza lo argumentado por el promovente en el primer concepto de invalidez, en el sentido de que los artículos 24, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México son contrarios a los diversos 6o., 49, 116, fracción VIII, y 122, apartado A, fracción I y apartado D, constitucionales, porque con ellos no se respeta el principio de división de poderes, al concentrar en una corporación o entidad, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad de México.

Al respecto, el accionante señala que la Ciudad de México transgrede el mandato de los artículos 49, 116 y 122, apartado A, fracción I, constitucionales conforme a los cuales se encuentra obligada a cumplir con el principio de división de poderes, pues concentra en una corporación denominada "Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México" a integrantes de los tres poderes de la entidad, brindándole la facultad de regular la transparencia gubernamental y el derecho fundamental de acceso a la información.

El concepto de invalidez es infundado, por las consideraciones que a continuación se exponen:

Este Pleno observa, en primer término, que el artículo 49¹⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de división de poderes para el orden federal; y es cierto que prohíbe la fusión de dos o más poderes en una sola persona o corporación; ello no significa que conforme a este principio, los poderes deben actuar siempre y necesariamente separados.

El nuevo régimen aplicable a la Ciudad de México, se encuentra definido a partir de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el apartado A, base I, primer párrafo, del artículo 122²⁰ se proscribió idéntica prohibición a la del artículo 49.

En el artículo 122 constitucional cada uno de los Poderes de la Ciudad de México tiene señaladas sus atribuciones; sin embargo, del examen integral de las disposiciones constitucionales que contienen dichas facultades se aprecia que no hay prohibición para que exista colaboración entre los poderes, como acontece en este caso, es decir, en la integración del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en donde participan los tres poderes de la Ciudad de México.

¹⁹ "Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

²⁰ "Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

"A. El Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución."

Este sistema de colaboración no conculca o demerita lo soberano y discrecional de los actos de cada uno de ellos, en tanto que con base en el principio de supremacía constitucional, cada poder, aun ante la posible concurrencia con otro poder durante el ejercicio de sus facultades, ejerce su atribución dentro de la delimitación clara y concreta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de la Ciudad de México y las leyes que de ellas emanan, establezcan.

Por el contrario, la coordinación o colaboración entre poderes garantiza un equilibrio de fuerzas y logra un control recíproco que se traduce en una unidad política para limitar y evitar el abuso en el ejercicio del poder público y así asegurar el establecimiento y la preservación del Estado de derecho.²¹

En el asunto en concreto, el Sistema Local de que se trata está integrado, conforme al artículo 33 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, por las siguientes instancias:

²¹ Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 78/2009 de este Tribunal Pleno, que dice: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.— El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540)

"Artículo 33. El Sistema Local estará conformado por las siguientes instancias:

- "I. La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;
- "II. El instituto;
- "III. La Auditoría Superior de la Ciudad de México;
- "IV. La Controlaría General;
- "V. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- "VI. La Oficialía Mayor;
- "VII. El Poder Legislativo de la Ciudad de México;
- "VIII. El Poder Judicial de la Ciudad de México;
- "IX. Las Demarcaciones Políticas, Alcaldías o Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México;
- "X. El Consejo Consultivo Ciudadano;
- "XI. Un máximo de dos organizaciones de la sociedad civil y dos representantes del ámbito académico; y
- "XII. Las demás instancias que por su función y competencia estén relacionadas con transparencia, acceso a información, protección de datos personales y rendición de cuentas."

El precepto legal impugnado señala la integración del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, entre los que se encuentran la Jefatura de Gobierno, el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Ciudad de México, con las atribuciones precisadas en consideraciones anteriores, previstas en el artículo 35 de la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Sin embargo, se está en el supuesto de una coordinación entre poderes, con la finalidad de implementar las políticas públicas para el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ciudad de México.

Efectivamente, no se trata de la intromisión de un poder a otro, tampoco de la subordinación o dependencia de los poderes de la entidad.

En relación con los mandatos de no intromisión, no dependencia y no subordinación que derivan del principio de división de poderes, este Tribunal Pleno ha determinado que la intromisión es el grado más leve de violación al citado principio, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión; que la dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma, pero que el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder; mientras que la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante, sin que este último permita al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.²²

²² "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior." (Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1122, registro digital: 180648)

Pues bien, los preceptos legales en análisis respetan las citadas prohibiciones, pues de ninguna manera se impide la toma de decisiones o actuar de manera autónoma, tampoco se subordina un poder a otro, puesto que la conformación del Sistema Local de que se trata tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas.

Así se considera, porque las funciones del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México consisten, esencialmente, en el establecimiento de la política integral para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Ciudad de México, que comprende la implementación de acciones de accesibilidad, programas de promoción, investigación y difusión en la materia, criterios de publicación para la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados, su profesionalización y, en general, las acciones necesarias a efecto de organizar la generación, publicación y seguimiento de la información en la mencionada entidad.

En ese sentido, en la integración del Sistema Local, los poderes de la Ciudad de México únicamente colaboran a efecto de emitir las políticas necesarias para fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México, sin que ello implique la intromisión de un poder a otro, tampoco la subordinación o dependencia de los poderes de la entidad.

Por los motivos expuestos, se reconoce la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

NOVENO.—Análisis de los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. En el segundo concepto de invalidez, el instituto accionante, en esencia, argumenta que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, violan los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116 de la Constitución, al establecer como requisito para la tramitación del recurso de revisión que se acredite la "representación legal", lo cual es contrario al Texto Constitucional, pues prevé un supuesto que no se regula en la Constitución ni en la ley general.

Ello, pues las disposiciones normativas reclamadas al exigir que la representación sea "legal", contempla un requisito superior a lo descrito en el artículo 144, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual privilegia la mera designación del representante por parte de las personas sin mayores formalidades.

Son fundados los argumentos referidos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación:

En primer término, debe destacarse que las disposiciones normativas impugnadas regulan la interposición del recurso de revisión previsto en la ley general correspondiente, de la siguiente manera.

"Artículo 236. Toda persona podrá interponer, por sí o a través de su representante **legal**, el recurso de revisión, mediante escrito libre o a través de los formatos establecidos por el instituto para tal efecto o por medio del sistema habilitado para tal fin, dentro de los quince días siguientes contados a partir de:

"I. La notificación de la respuesta a su solicitud de información; o

"II. El vencimiento del plazo para la entrega de la respuesta de la solicitud de información, cuando dicha respuesta no hubiere sido entregada."

"Artículo 237. El recurso de revisión deberá contener lo siguiente:

"I. El nombre del recurrente y, en su caso, el de su **representante legal o mandatario**, así como del tercero interesado, si lo hay;

"II. El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;

"III. El domicilio, medio electrónico para oír y recibir notificaciones, o la mención de que desea ser notificado por correo certificado; en caso de no haberlo señalado, aún las de carácter personal, se harán por estrados;

"IV. El acto o resolución que recurre y, en su caso, el número de folio de respuesta de solicitud de acceso, o el documento con el que acredite la existencia de la solicitud o los datos que permitan su identificación en el sistema de solicitudes de acceso a la información;

"V. La fecha en que se le notificó la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud en caso de falta de respuesta;

"VI. Las razones o motivos de inconformidad, y

"VII. La copia de la respuesta que se impugna, salvo en caso de falta de respuesta de solicitud.

"Adicionalmente se podrán anexar las pruebas y demás elementos que se consideren procedentes hacer del conocimiento del instituto.

"En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

Ahora, como ya se refirió en consideraciones previas, la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información tuvo como objetivo la unificación de las normas aplicables en materia de transparencia y acceso a la información en todo el país, por lo que se consideró necesaria una homogeneidad normativa para su eficaz operatividad, debido a las profundas diferencias que existían entre las entidades federativas, respecto a su interpretación e implementación.

En ese sentido, cabe recordar que el artículo 2o. la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala como objetivos, entre otros, distribuir competencias y regular los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información.

Al respecto, dicha ley general establece las bases mínimas del procedimiento del recurso de revisión, las cuales deben acatar obligatoriamente las Legislaturas Locales al desarrollar dicho medio de impugnación dentro de su normativa correspondiente.

Precisado lo anterior, en aras de lograr mayor comprensión del asunto, es necesario revisar el esquema general que propone la legislación nacional para verificar si los artículos impugnados, al prever que el solicitante deba ocurrir mediante su "representante legal", excede lo dispuesto en ella.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece dentro de los medios de impugnación, el recurso de revisión ante los organismos garantes, en el cual estableció las siguientes reglas generales:

"Artículo 142. El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su **representante**, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la unidad de transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días

siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

"En el caso de que se interponga ante la unidad de transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido."

"Artículo 143. El recurso de revisión procederá en contra de:

"I. La clasificación de la información;

"II. La declaración de inexistencia de información;

"III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;

"IV. La entrega de información incompleta;

"V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;

"VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;

"VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;

"VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

"IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;

"X. La falta de trámite a una solicitud;

"XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;

"XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o

"XIII. La orientación a un trámite específico.

"La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el organismo garante correspondiente."

"Artículo 144. El recurso de revisión deberá contener:

"I. El sujeto obligado ante la (sic) cual se presentó la solicitud;

"II. El nombre del solicitante que recurre o **de su representante** y, en su caso, del tercero interesado, así como la dirección o medio que señale para recibir notificaciones;

"III. El número de folio de respuesta de la solicitud de acceso;

"IV. La fecha en que fue notificada la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud, en caso de falta de respuesta;

"V. El acto que se recurre;

"VI. Las razones o motivos de inconformidad, y

"VII. La copia de la respuesta que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, salvo en el caso de respuesta de la solicitud.

"Adicionalmente, se podrán anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a juicio del organismo garante correspondiente.

"En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

"Artículo 145. Si el escrito de interposición del recurso no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el artículo anterior y el organismo garante que corresponda no cuenta con elementos para subsanarlos, se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión y a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revisión.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo.

"No podrá prevenirse por el nombre que proporcione el solicitante."

"Artículo 146. El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.

"Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones."

"Artículo 147. En todo momento, los comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información."

"Artículo 148. La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por los comisionados, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de dicha información y continuara bajo el resguardo del sujeto obligado en el que originalmente se encontraba o cuando se requiera, por ser violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"Artículo 149. El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuando exista una colisión de derechos.

"Para estos efectos, se entenderá por:

"I. Idoneidad: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido;

"II. Necesidad: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público, y

"III. Proporcionalidad: El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población."

"Artículo 150. Los organismos garantes resolverán el recurso de revisión conforme a lo siguiente:

"I. Interpuesto el recurso de revisión, el presidente del organismo garante lo turnará al comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desechamiento;

"II. Admitido el recurso de revisión, el comisionado ponente deberá integrar un expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga;

"III. Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquellas que sean contrarias a derecho;

"IV. El comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;

"V. Concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, el comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;

"VI. El organismo garante no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción, y

"VII. Decretado el cierre de instrucción, el expediente pasará a resolución, en un plazo que no podrá exceder de veinte días."

"Artículo 151. Las resoluciones de los organismos garantes podrán:

"I. Desechar o sobreseer el recurso;

"II. Confirmar la respuesta del sujeto obligado, o

"III. Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado.

"Las resoluciones establecerán, en su caso, los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución, los cuales no podrán exceder de diez días para la entrega de información. Excepcionalmente, los organismos garantes, previa fundamentación y motivación, podrán ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera."

"Artículo 152. En las resoluciones los organismos garantes podrán señalarle a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el capítulo II del título quinto, denominado 'De las obligaciones de transparen-

cia comunes' en la presente ley, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones."

"Artículo 153. Los organismos garantes deberán notificar a las partes y publicar las resoluciones, a más tardar, al tercer día siguiente de su aprobación.

"Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes de que se trate el cumplimiento de sus resoluciones en un plazo no mayor a tres días."

"Artículo 154. Cuando los organismos garantes determinen durante la sustanciación del recurso de revisión que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en esta ley y las demás disposiciones aplicables en la materia, deberán hacerlo del conocimiento del órgano interno de control o de la instancia competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo."

"Artículo 155. El recurso será desechado por improcedente cuando:

"I. Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 142 de la presente ley;

"II. Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente;

"III. No actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 143 de la presente ley;

"IV. No se haya desahogado la prevención en los términos establecidos en el artículo 145 de la presente ley;

"V. Se impugne la veracidad de la información proporcionada;

"VI. Se trate de una consulta, o

"VII. El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos."

"Artículo 156. El recurso será sobreesido, en todo o en parte, cuando, una vez admitido, se actualicen alguno de los siguientes supuestos:

"I. El recurrente se desista;

"II. El recurrente fallezca;

"III. El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o

"IV. Admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos del presente capítulo."

"Artículo 157. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

"Únicamente el consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el capítulo IV denominado 'Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional', en el presente título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional."

"Artículo 158. Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación."

En principio debe destacarse que el artículo 146 expresamente confiere competencia a las Legislaturas Locales para desarrollar las disposiciones relativas al recurso de revisión en su normativa, bajo el diseño propuesto en ella, por lo que no cuentan con libertad de configuración absoluta, sino que debe guardar congruencia con el marco general que lo regula.

En ese sentido, en lo que interesa, se advierte que la legislación nacional en su artículo 144 establece como requisito que el recurso de revisión debe contener el nombre del solicitante o de su representante y, en su caso, del tercero interesado.

Por su parte, el artículo de la legislación local tildado de inconstitucional, establece que el recurso de revisión puede interponerse por sí o mediante su representante legal; cuestión que se reitera, añadiendo la figura de "mandatario", al señalar los requisitos que debe contener dicho medio de impugnación.

Este Tribunal Pleno considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el hecho que el legislador local estableciera "representación legal" en lugar de "representación", como requisito para la

interposición del recurso de revisión, implica contravención al artículo 6o. constitucional y a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puesto que en esta última no se exige la acreditación de una representación de tipo legal por parte del promovente para la interposición de dicho medio de impugnación, a diferencia de lo requerido expresamente en los preceptos impugnados.

Debe tenerse en cuenta que la representación es una institución jurídica que permite que las consecuencias de un acto celebrado por una persona se produzcan de manera directa e inmediata en la esfera jurídica de otra.²³

La representación legal se entiende de manera generalizada como aquella que emana directamente de la ley, esto es, la que establece el derecho positivo con carácter imperativo y complementario de la capacidad de ciertas personas; así, este tipo de representación existe en los casos de imposibilidad jurídica en que se encuentra un sujeto de declarar la propia voluntad y de estipular por sí un negocio, porque él es incapaz de obrar; la ley suple su incapacidad confiando a otro sujeto el poder de declarar en el negocio la voluntad propia en nombre del incapaz, de manera que los efectos recaigan sobre éste.

En ese sentido, la principal característica de la representación legal consiste en que los poderes del representante nacen y son fijados por la ley; algunos de los casos de representación legal son el titular de la patria potestad, el tutor, el curador, entre otros.²⁴

Ahora, la *representación* a que se hace referencia en el artículo 144 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe entenderse de cualquier tipo, puesto que una de las finalidades de la reforma en esta materia, consistió en facilitar el acceso a la información pública.

Efectivamente, en la fracción III del apartado A del artículo 6^o constitucional, el legislador precisó que sin necesidad de acreditar interés alguno o

²³ Borja Martínez, Manuel. *Representación, Poder y Mandato*, edición Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2007.

²⁴ Así se define en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XXIV, editorial Driskill S.A., página 726.

²⁵ "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.
"...

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

justificar su utilización, toda persona tendrá acceso a la información pública; por su parte, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se precisó la eficacia como uno de los principios rectores de los organismos garantes y a los cuales también deben atender los sujetos obligados y el instituto; principio definido en la propia ley como la obligación de tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información;²⁶ en ese sentido, puede colegirse que el término *representación* aludido en la ley general abarca todos sus tipos, pues ello deriva en facilitar el ejercicio del derecho a la información.

La diferencia en el tipo de representación que se exige en cada una de las leyes en comento, pone en evidencia que, como lo expone el instituto accionante, los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México vedan el ejercicio del derecho de acceso a la información de conformidad con la Constitución y la ley general de la materia, al establecer que la interposición del recurso de revisión únicamente acepta como representación la legal.

Lo anterior, pues como se señaló, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como ley marco en esa materia, constituye el parámetro de validez con el que, en el caso, se contraponen lo previsto en las leyes locales; en ese sentido, si el legislador local de la Ciudad de México, para la interposición del recurso de revisión exige la acreditación de una representación de tipo legal por parte del promovente, los preceptos impugnados no se ajustan a las bases previstas en la ley general.

No es óbice a lo anterior que de una revisión a los ordenamientos que regulan la actuación del organismo garante local de la Ciudad de México, se

"...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

²⁶ "Artículo 8. Los organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:

"...

"II. Eficacia: Obligación de los organismos garantes para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información; ..."

"Artículo 9. En el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente ley, las correspondientes de la Federación, de las entidades federativas y demás normatividad aplicable, los sujetos obligados, el instituto y los organismos garantes deberán atender a los principios señalados en la presente sección."

advierta que en la publicación intitulada "Procedimiento para la recepción, sustanciación, resolución y seguimiento de los recursos de revisión interpuestos en relación a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.",²⁷ se defina al representante, representante legal o mandatario como la persona autorizada por el recurrente en su escrito inicial o mediante escrito libre, para actuar en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión.²⁸

Así se considera, pues si bien este tipo de lineamientos tienen la finalidad de generar mayor certidumbre en el trámite del recurso de revisión, lo cierto es que, como se evidenció, la propia Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, expresamente señala que la representación que debe acreditarse es la legal, no otra, lo que implica que únicamente los representantes por ministerio de ley se encuentren legitimados para interponer dicho medio de impugnación.

Consecuentemente, como lo expone el Instituto accionante, los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México no son congruentes con las bases establecidas en la ley general correspondiente.

Por los motivos expuestos, se declara la invalidez de los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, única-

²⁷ Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

²⁸ "...

"Tercero. Además de las definiciones previstas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, para efectos de las presentes disposiciones se entiende por:

"...

"XVII. Representante, representante legal o mandatario.—Persona autorizada por el recurrente en su escrito inicial o mediante escrito libre, para actuar en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión.

"...

"Décimo. La interposición de los recursos de revisión ante el instituto, podrán realizarse por sí o a través de representante legal o mandatario, mediante simple designación, para que actúe en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión en materia de acceso a la información pública. Para el caso de recurso de revisión en materia de protección de datos personales, la representación se acreditará de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal."

mente en cuanto prevén la interposición del recurso de revisión a través de representante "legal"; por lo que la invalidez se limita a la palabra "legal".

DÉCIMO.—**Efectos.** Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Con fundamento en estas disposiciones, se determina que la declaratoria de invalidez de los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, únicamente en la porción normativa que prevé la interposición del recurso de revisión a través de representante "legal", por lo que dichos artículos deberán quedar en los siguientes términos.

"Artículo 236. Toda persona podrá interponer, por sí o a través de su representante, el recurso de revisión, mediante escrito libre o a través de los formatos establecidos por el instituto para tal efecto o por medio del sistema habilitado para tal fin, dentro de los quince días siguientes contados a partir de:

"I. La notificación de la respuesta a su solicitud de información; o

"II. El vencimiento del plazo para la entrega de la respuesta de la solicitud de información, cuando dicha respuesta no hubiere sido entregada."

"Artículo 237. El recurso de revisión deberá contener lo siguiente:

"I. El nombre del recurrente y, en su caso, el de su representante o mandatario, así como del tercero interesado, si lo hay;

"II. El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;

"III. El domicilio, medio electrónico para oír y recibir notificaciones, o la mención de que desea ser notificado por correo certificado; en caso de no haberlo señalado, aún las de carácter personal, se harán por estrados;

"IV. El acto o resolución que recurre y, en su caso, el número de folio de respuesta de solicitud de acceso, o el documento con el que acredite la exis-

tencia de la solicitud o los datos que permitan su identificación en el sistema de solicitudes de acceso a la información;

"V. La fecha en que se le notificó la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud en caso de falta de respuesta;

"VI. Las razones o motivos de inconformidad, y

"VII. La copia de la respuesta que se impugna, salvo en caso de falta de respuesta de solicitud.

"Adicionalmente se podrán anexar las pruebas y demás elementos que se consideren procedentes hacer del conocimiento del instituto.

"En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 236, párrafo primero, en su porción normativa "legal", y 237, fracción I, en su porción normativa

"legal", de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis.

QUINTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como 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 once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación, a los conceptos de invalidez y a los informes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá salvo por la validez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción

IV, Esquivel Mossa salvo por la validez del artículo 33, fracciones VII, VIII y IX, Franco González Salas, Aguilar Morales respecto a la validez de las fracciones II, III y de la X a la XII del artículo 33 y por la invalidez de las diversas fracciones I y de la IV a la IX del propio numeral, Pardo Rebolledo salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la IX, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la XI, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en el tema competencial, González Alcántara Carrancá salvo por la validez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción IV, Esquivel Mossa salvo por la validez del artículo 33, fracciones VII, VIII y IX, Franco González Salas, Aguilar Morales respecto a la validez de las fracciones II, III y de la X a la XII del artículo 33 y por la invalidez de las diversas fracciones I y de la IV a la IX del propio numeral, Pardo Rebolledo salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la IX, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la XI, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en el tema competencial, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez total de ambos preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. por la invalidez total de ambos preceptos, Laynez Potisek, Pérez Dayán

vencido por la mayoría en el tema competencial y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 236, párrafo primero, en su porción normativa "legal", y 237, fracción I, en su porción normativa "legal", de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción IV, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Informa-

ción Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 45/2016.

En sesión de nueve de abril de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucional 45/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. La pregunta constitucional radicó en saber si la Ciudad de México contaba con facultades para establecer en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la entidad, un Sistema Local.

I. Postura mayoritaria

El Pleno resolvió por mayoría de diez votos que las entidades federativas y en este caso la Ciudad de México, sí cuentan con facultades para establecer un Sistema Local en materia de transparencia y acceso a la información, para propiciar entre otras, la rendición de cuentas.

II. Razones del disenso

Coincido con la determinación de que la Ciudad de México cuenta con facultades concurrentes y puede, por tanto, establecer un Sistema Local en la materia de transparencia, aun si éste no está expresamente previsto para las entidades federativas en los artículos respectivos de la Constitución Federal.

Ahora bien, considero, por un lado, se debió partir de un estudio pormenorizado de los artículos impugnados, conformantes del Sistema Local. De esta forma, las inquietudes respecto de la conformación (artículo 33 de la ley impugnada) o reflejamente, de sus atribuciones (artículos 24 y 35 de la misma ley), hubieran podido conducir a una solución integral, que lograra un consenso en el Tribunal Pleno.

Al respecto, yo expresé en la sesión correspondiente, que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para establecer sistemas locales, que funcionen como órganos para coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública en materia de transparencia, mientras no se menoscabe con ello, las atribuciones de los institutos locales.

En este sentido, considero que el artículo 24, fracción X, al **obligar** a los sujetos obligados a atender a los requerimientos y criterios establecidos por el Sistema Local, transgrede lo previsto por los artículos 6o., 116 y 122 de la Constitución Federal. Igualmente, el artículo 35, fracción IV, al prever que el Sistema Local **establecerá** la política

de apertura gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno de la Ciudad de México, menoscaba las atribuciones del organismo garante local, plasmadas en el artículo 42, fracción XXI, de la ley general en la materia y, por tanto, debieron ser declarado inconstitucional.¹

Adicionalmente, me gustaría desarrollar mi disenso respecto del entendimiento que se le da en el considerando séptimo de la propuesta aprobada a la ley general y, con ello, al federalismo mexicano. No considero que en esta materia, pueda decirse que quedó "eliminada la atribución de competencias entre los órdenes de gobierno"² en la Constitución Federal.

De manera más genérica, no concuerdo con lo suscrito en las tesis P. VII/2007 y P. VIII/2007, de rubros: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL." y "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", ni en general, con las consideraciones que se desarrollaron en el amparo en revisión 120/2002, resuelto el trece de febrero de dos mil siete. Ahí se dijo, por un lado, que las leyes generales quedaban erigidas como excepciones al artículo 124 constitucional y, por otro lado, que aparecían como "Ley Suprema de toda la Unión".

Prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general³ y considerar que, en todos los casos, queda excluido el reparto constitucional que parte del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "S" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal y en ningún caso, como una renuncia.

Nota: Las tesis aisladas P. VII/2007 y P. VIII/2007 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, páginas 5 y 6, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Artículo 42. Los organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"...

"XXI. Los organismos garantes podrán emitir recomendaciones a los sujetos obligados para **disenñar**, implementar y evaluar **acciones de apertura gubernamental** que permitan orientar las políticas internas en la materia."

Este artículo debe leerse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción VIII, que mandata a las entidades federativas a establecer "organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados ..." conforme a lo previsto por el artículo 6o. constitucional y la ley general en la materia. El artículo 122, fracción VIII, hace extensivo este mandato a la Ciudad de México.

² Página 34 del proyecto de engrose.

³ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIEMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANTIVO O MATERIAL, SINO UNO MERAMENTE FORMAL, ADEMÁS DE QUE FUE IMPUGNADO EN UNA DIVERSA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULO 68, FRACCIÓN X, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTÁN FACULTADAS PARA ESTABLECER EN LA LEY DE LA MATERIA UN PLAZO PARA QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS MANTENGAN Y ACTUALICEN EN SU PÁGINA DE INTERNET LA INFORMACIÓN QUE HAYA PERDIDO LA NATURALEZA DE RESERVADA, ES DECIR, ESTÉ DESCLASIFICADA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN LIII, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBER DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DE PUBLICAR Y MANTENER ACTUALIZADA LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN SUS SITIOS DE INTERNET POR EL PLAZO DE CINCO AÑOS POSTERIORES A SU DESCLASIFICACIÓN, LO CUAL NO IMPLICA QUE, TRAS DICHO PERIODO, LA INFORMACIÓN NO PUEDA SOLICITARSE POR LOS MEDIOS DE TRANSPARENCIA, DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN LOS ORDENAMIENTOS APLICABLES (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN LIII, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 154/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 23 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintitrés de abril del dos mil diecinueve, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **154/2017** promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 15, fracción LIII, y 68, fracción X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados mediante el Decreto 303, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre del dos mil diecisiete.

2. **Radicación y admisión.** Por auto de siete de diciembre del dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **154/2017** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

3. El ocho del mes y año en cita el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para los efectos legales conducentes.

4. **Informes.** Por autos de seis y trece de febrero siguiente se tuvieron por rendidos los informes de dichos Poderes y por ofrecidas las pruebas ahí relacionadas, con los que se corrió traslado a las partes y se les otorgó plazo para formular alegatos.

5. **Pedimento y cierre de instrucción.** Mediante proveído del doce de marzo del dos mil dieciocho se tuvo por formulado el pedimento del Procurador General de la República, y por diverso de cinco de abril siguiente se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

II. Competencia

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. Oportunidad

7. La acción de inconstitucionalidad fue promovida dentro del plazo de treinta días naturales previsto en 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, pues el Decreto 303 que contiene las normas impugnadas se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el lunes seis de noviembre del dos mil diecisiete, de modo que el aludido lapso transcurrió del martes siete de noviembre al miércoles seis de diciembre del año en cita, mientras que la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en esa última fecha.

IV. Legitimación

8. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado asegura que el promovente carece de legitimación procesal activa para instar la acción de inconstitucionalidad, pues conforme a las normas aplicables el comisionado presidente es el funcionario facultado para representar al organismo garante nacional, aunado a que si bien el director general de Asuntos Jurídicos puede suplir la ausencia de dicho comisionado, lo cierto es que opera previa designación, lo que en el caso no aconteció, máxime que en el acuerdo ACT-EXT-PUB/06/12/2017.02, de seis de diciembre del dos mil diecisiete, sólo se instruyó a dicho director a elaborar el recurso, no a interponer el medio de control constitucional.

9. Para resolver su argumento conviene tener en cuenta que los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal y 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que corresponde al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promover las acciones de inconstitucionalidad contra, entre otras, las leyes estatales que considere vulneran el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

10. El artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece:

"Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas **y judiciales,** en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

11. El texto transcrito es claro al prever que corresponde al director general de Asuntos Jurídicos representar al organismo garante nacional en los asuntos jurisdiccionales y judiciales, entre los que se encuentran las acciones de inconstitucionalidad.

12. Bastan las explicaciones dadas para concluir que el referido director tiene legitimación procesal activa para instar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, pues así lo establecen las disposiciones legales aplicables, aunado a que mediante acuerdo ACT-EXT-PUB-06/12/2017.02, de seis de diciembre del dos mil diecisiete, fue instruido para ello por el Pleno del aludido instituto, según se advierte de su contenido, sobre todo, de su artículo primero (folios 74 a 79 del expediente).

13. Es cierto que conforme al artículo 30, primer párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el organismo garante nacional está presidido por un comisionado que lo representa; sin embargo,

tal circunstancia no significa, como pretende hacer ver el Poder Ejecutivo estatal, que sólo dicho comisionado esté legitimado para promover los medios de defensa respectivos, en este caso, la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, pues el contenido de las normas estatutarias antes reproducidas es claro al prever que el aludido director es el representante del instituto en asuntos judiciales.

14. En consecuencia, es infundado lo alegado por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

V. Causas de improcedencia

15. En términos de los artículos 19, último párrafo y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de una causa de improcedencia respecto del artículo 68, fracción X, controvertido.

16. Para demostrar tal aserto, conviene informar que la fracción VII del mencionado artículo 19 establece que: las controversias constitucionales y, por ende, las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando se promuevan fuera de los plazos previstos en el diverso 21 del propio ordenamiento, cuya fracción II dispone que tratándose de normas generales, el plazo de promoción es de treinta días contados a partir, entre otros, del día siguiente a la fecha de su publicación.

17. A fin de demostrar, por qué dicho supuesto de sobreseimiento se actualiza en la especie, es necesario tener en cuenta que al interpretar la fracción V del referido artículo 19, relativo a la cesación de efectos de las normas impugnadas, este Tribunal Pleno estableció que se considera que existe un nuevo acto legislativo, cuando ocurre una modificación sustancial o material de la norma tildada de inconstitucional a través de un proceso legislativo distinto.

18. Se indicó que el requisito de índole formal conlleva el desahogo de las diferentes etapas del procedimiento legislativo, mientras que el material se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto impugnado.

19. Se precisó que este entendimiento de nuevo acto legislativo pretende que a través de las acciones de inconstitucionalidad se analicen cambios normativos reales, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias

de la técnica legislativa como son: **la variación en el número de fracción** o de párrafo de un artículo, el simple ajuste en la ubicación de los textos, cambios de nombres de entes, dependencias y organismos, entre otros.

20. Corroborando lo expuesto, el contenido de la jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, «y en el *Semanario Judicial de la Federación*, del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas» que establece:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."

21. En términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al diverso 1 de la mencionada ley reglamentaria, constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno que en la acción de inconstitucionalidad 91/2016, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales controversió el artículo 68, fracción IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Pública para el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de septiembre del dos mil dieciséis.

22. Como se informó en los resultados de este fallo, en la acción que se resuelve el organismo garante nacional controvierte el artículo 68, fracción X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto 303, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre del dos mil diecisiete.

23. Los textos impugnados en ambas acciones son los siguientes:

Acción de inconstitucionalidad 91/2016	Acción de inconstitucionalidad 154/2017
<p>"Artículo 68. La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta Ley se refiere:</p> <p>"...</p> <p>"IX. La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y"</p>	<p>"Artículo 68. La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta Ley se refiere:</p> <p>"...</p> <p>"IX. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.</p> <p>"X. La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y"</p>

24. El cuadro inserto evidencia que en virtud del decreto aquí controvertido la fracción IX del mencionado artículo 68, sólo mudó a la X, conservando el mismo texto normativo.

25. Pues bien, las explicaciones dadas son suficientes para concluir que como la norma aquí controvertida no constituye un nuevo acto legislativo, sino sólo un cambio que obedece a la técnica legislativa, es claro que su impugnación sólo es oportuna en la acción 91/2016.

26. En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VII, y 21, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, lo que se impone es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad a que este toca se refiere, únicamente respecto del artículo 68, fracción X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el seis de noviembre del dos mil diecisiete.

27. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes o que este órgano judicial advierta de oficio, corresponde resolver el fondo del asunto.

VI. Estudio de fondo

28. En sus conceptos de invalidez el promovente asegura que el artículo 15, fracción LIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave controvertida, es inconstitucional al prever un plazo para que los sujetos obligados cumplan su obligación de transparencia, pues además de carecer de competencia para regularlo, disminuye de manera injustificada el plazo de publicidad de la información, lo que también transgrede el derecho de igualdad, pues en dicha entidad federativa se trata de manera diversa a los gobernados que en el resto del país.

29. El aspecto de incompetencia lo sustenta en que los artículos 31, fracción I, 61 y 62 de la ley general aplicable contienen una cláusula habilitante a través de la que el legislador federal facultó al Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para emitir, entre otras cosas, lineamientos técnicos y criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información, de modo que el legislador local no puede asumir esas atribuciones y, por ende, regular dichos plazos.

30. En cuanto a la violación al derecho de transparencia y acceso a la información, el promovente asegura que la norma controvertida introduce una figura no prevista en la ley general, aunado a que impone una limitante a dicha prerrogativa, pues excluye la posibilidad de acceder a información des-

clasificada con posterioridad a haber perdido esa clasificación, soslayando el principio de máxima publicidad que impera en la materia.

31. Dice que la ley general aplicable prevé que la información que en un momento se clasificó, al actualizarse determinados supuestos se vuelve pública, sin que en algún momento sujete dicha publicidad a una temporalidad específica.

32. Finalmente, el promovente asegura que el precepto impugnado viola el derecho de igualdad en la medida en que los ciudadanos veracruzanos o cualquier otra persona interesada en la información de dicha entidad federativa tendrá mayores cargas, restricciones y límites para acceder a ella, en comparación con el resto de los gobernados.

33. Antes de analizar sus argumentos conviene tener en cuenta que al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2016, en sesión de nueve de abril del dos mil diecinueve, así como al dirimir las diversas acciones de inconstitucionalidad respecto de esta materia, este Tribunal Pleno advirtió que entre las finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce, se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases del derecho de transparencia y acceso a la información a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

34. Asimismo, que el Poder Reformador de la Constitución estimó que esa unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrolle las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el texto constitucional, sin que tal circunstancia, se dijo, infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, siempre que en ese ejercicio respeten su ámbito de competencia y, sobre todo, los aspectos mínimos establecidos en la Constitución Federal y desarrollados en la mencionada ley general.

35. Se indicó que ese doble propósito se evidenció, por una parte, en las exposiciones de motivos tanto de la reforma constitucional de mérito como de la ley general aplicable y, por otra, en el propio texto constitucional al establecer en su artículo 6 que la ley general dispondrá las bases y principios del derecho en comento, lo que significa que las leyes federal y de las

entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar, en ningún momento, su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

36. De esa manera, se concluyó que las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pormenorizados, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

37. Al final de cuentas, se dijo, el reconocimiento de esa libertad de las entidades federativas para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública no es más que el reconocimiento del sistema federal asumido como forma de gobierno por nuestro país, así como el de la existencia de las denominadas facultades concurrentes o coincidentes muchas veces definidas y analizadas tanto por la doctrina como por los órganos del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que implican, en este caso, que las entidades federativas y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

38. Lo expuesto evidencia, desde este momento, que no asiste razón al promovente al afirmar que la norma impugnada es inconstitucional por el solo hecho de contener un supuesto diverso a aquellos previstos en la ley general, pues, como se dijo, si bien las Legislaturas Estatales están obligadas a adecuar su legislación a la general de la materia, lo cierto es que están facultadas para ampliarla o perfeccionarla, siempre y cuando lo hagan en su respectivo ámbito de competencia y atiendan las bases, principios y aspectos mínimos establecidos en la Constitución Federal y desarrollados en la mencionada ley general.

39. De ahí que, se reitera, el solo hecho de que la legislación estatal analizada prevea un supuesto normativo no contenido en la ley marco aplicable, no la torna inconstitucional, sino que para arribar a esa conclusión debe analizarse si la introducción de ese nuevo supuesto distorsiona el sistema nacional de transparencia implementado, o bien, atenta o no contra los principios, bases y aspectos mínimos reconocidos en la Constitución Federal y desarrollados en la ley general aplicable.

40. Ahora, el artículo 6o., apartado A, fracción I, constitucional prevé el principio de máxima publicidad aplicable en la materia y en virtud del cual toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes; asimismo, que en la interpretación de dicho derecho debe prevalecer el principio en comento.

41. El artículo 15, fracción LIII, impugnado, establece:

Título segundo obligaciones de transparencia

Capítulo II De las Obligaciones de Transparencia Comunes

"Artículo 15. Los sujetos obligados deberán publicar y mantener actualizada la información pública, de conformidad con los lineamientos que para el caso expida el Sistema Nacional, al inicio de cada año o dentro de los siguientes diez días naturales a que surja alguna modificación, de acuerdo con sus atribuciones y a disposición de cualquier interesado, conforme a lo siguiente:

" ...

"LIII. La información desclasificada, la cual deberá permanecer cinco años posteriores a partir de que perdió su clasificación; y,

" ...

"Los sujetos obligados deberán informar al Instituto y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de internet, con el objeto de que éste verifique y apruebe, de forma fundada y motivada, la relación de las fracciones aplicables a cada sujeto obligado."

42. El texto transcrito está contenido en el título segundo, capítulo II: De las Obligaciones de Transparencia Comunes a los sujetos obligados en dicha entidad federativa.

43. Dicha disposición prevé la información pública que tales sujetos deben divulgar y mantener de manera actualizada en sus páginas o portales de Internet, conforme a los lineamientos que al efecto expida el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en los plazos ahí establecidos.

44. Dentro de la información que los sujetos obligados en el Estado de Veracruz deben hacer pública a través de esos medios electrónicos se encuentra aquella que haya sido desclasificada y que deberá permanecer cinco años posteriores a partir de que perdió su clasificación.

45. En términos del artículo 100 de la ley general aplicable, replicado en el diverso 55 de la ley estatal analizada, la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o de confidencialidad que prevén los propios ordenamientos.

46. Conforme al diverso 101 del propio ordenamiento general y al 56 del estatal, **los documentos clasificados como reservados serán públicos** cuando: a) se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, b) expire el plazo de clasificación, c) exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de información, o bien, d) el comité respectivo considere pertinente la desclasificación, conforme a lo dispuesto en tales instrumentos legales.

47. Por su parte, los diversos 116, párrafo segundo, de la citada ley general y 72, párrafo segundo, de la local, establecen que la información confidencial no está sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán acceder a ella sus titulares, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello, mientras que los numerales 120 del propio ordenamiento general y 76 del local, disponen que para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a la información confidencial deben obtener el consentimiento de los particulares titulares.

48. De lo hasta aquí expuesto se advierte que toda la información es pública, con excepción de la clasificada como reservada o confidencial en los supuestos específicos establecidos en las leyes de la materia aplicable; clasificación que se pierde al presentarse también alguna de las hipótesis antes comentadas.

49. Entonces, el supuesto de desclasificación que contiene la norma impugnada debe entenderse como aquella información que perdió su naturaleza de clasificada por actualizarse alguno de los supuestos mencionados, es decir, porque se extinguieron las causas que la originaron, expiró el plazo de clasificación, o bien, por resolución ya sea de autoridad competente o del comité de transparencia respectivo.

50. De conformidad con la normativa analizada el hecho de que una información se desclasifique la torna pública, justamente por haberse actualizado alguno de los supuestos que expresamente prevén las leyes aplicables.

51. Partiendo de lo anterior, el precepto impugnado debe entenderse en el sentido de que los sujetos obligados en el Estado de Veracruz están vinculados a divulgar y mantener actualizada en sus páginas o portales de Internet la información que haya sido desclasificada, esto es, que haya perdido su clasificación de reservada.

52. De acuerdo con el propio texto impugnado, esa información debe permanecer así, cinco años posteriores a partir de que perdió su clasificación.

53. Es decir, esa información desclasificada debe permanecer pública en la página de Internet durante cinco años posteriores a la fecha en que perdió su clasificación, es decir, en que se desclasificó.

54. Lo expuesto evidencia que, no asiste razón al inconforme al asegurar que la fracción LIII del artículo 15 impugnado limita el derecho de transparencia y acceso a la información al vedar la posibilidad de acceder a la información desclasificada.

55. En efecto, el argumento del promovente parte de considerar que la naturaleza de reservada de cierta información permanece cinco años más a aquel en que se desclasificó, siendo que lo que el legislador local estableció es que los sujetos obligados en dicha entidad federativa deben hacer pública a través de sus páginas de Internet la información desclasificada, debiendo permanecer de esa manera, esto es, siendo pública y visible en ese medio, durante cinco años posteriores a aquel en que perdieron esa clasificación.

56. En consecuencia, conforme al texto impugnado los sujetos obligados en el Estado de Veracruz deben divulgar y mantener de manera actualizada en sus páginas o portales de Internet la información que haya sido desclasificada, es decir, que haya perdido su naturaleza de reservada, esto durante el plazo de cinco años a aquel en que haya ocurrido tal desclasificación.

57. Teniendo clara idea de cómo debe entenderse la norma controvertida, conviene ahora resolver los argumentos de competencia y de plazo de publicidad alegados por el promovente.

58. En cuanto al tema de competencia, se debe informar que el artículo 31, fracciones I y IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Informa-

ción Pública establece que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales está facultado para, entre otras cosas, establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendentes a cumplir los objetivos de dicho ordenamiento (fracción I), así como para establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.

59. Por su parte, el artículo 61 de dicha ley general prevé que los lineamientos técnicos que emita el aludido sistema nacional establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que ésta sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable; asimismo, que tales lineamientos preverán la homologación en la presentación de la información a que hace referencia el título quinto: Obligaciones de Transparencia de dicho ordenamiento, por parte de los sujetos obligados.

60. Finalmente, el diverso 62 dispone que la información correspondiente a las obligaciones de transparencia debe actualizarse por lo menos cada tres meses, salvo que en esa ley o en otra disposición normativa se establezca un plazo diverso y, además, que el referido sistema nacional **emitirá los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información**, atendiendo a sus cualidades.

61. Como se ve, conforme a la normativa aplicable, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales está facultado para emitir lineamientos y criterios a fin de determinar, entre otras cosas, el plazo mínimo que debe permanecer disponible y accesible la información a que hace referencia el título quinto denominado: Obligaciones de Transparencia de la aludida ley general.

62. El artículo 60, contenido en dicho título, establece que las leyes en materia de transparencia y acceso a la información tanto federal como de las entidades federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere ese título, en los sitios de Internet correspondientes y a través de la Plataforma Nacional.

63. De lo anterior se obtiene que el referido Sistema Nacional puede emitir lineamientos y criterios a fin de determinar, entre otras cosas, el plazo

mínimo que debe permanecer disponible y accesible la información pública que los sujetos obligados deben divulgar y actualizar a través de sus sitios de Internet.

64. En ejercicio de esa potestad, el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales emitió el Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo del dos mil dieciséis.

65. A través de dicho acuerdo, el comité aprobó los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la ley general, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, conforme al Anexo ahí también contenido.

66. En el punto primero del referido anexo, se indicó que dichos lineamientos vinculan a todos los sujetos obligados de los distintos ámbitos de gobierno y que tienen por finalidad definir los formatos que se usarán para publicar la información prescrita en el Título Quinto de la Ley General, a fin de asegurar que sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable.

67. Asimismo se indicó que, tales lineamientos prevén las especificaciones necesarias para la homologación en la presentación y publicación de la información, al tiempo que detallan los criterios mínimos tanto de contenido como de forma, que los sujetos obligados deben tomar en consideración al preparar la información que publicarán para cumplir sus obligaciones de transparencia.

68. El punto tercero dispone que las políticas generales para la publicidad de la información que poseen los sujetos obligados tienen como objetivo establecer *las pautas para la organización, difusión y actualización de la información derivada de las obligaciones de transparencia comunes y específicas de los sujetos obligados*.

69. Finalmente, el punto octavo establece diversas políticas para actualizar la información, entre las que destaca la contenida en la fracción III que prevé que el periodo de actualización de cada uno de los rubros de información y el plazo mínimo que debe permanecer disponible y accesible en su

portal de Internet y en la Plataforma Nacional estarán especificados en las *Tablas de actualización y de conservación de la información pública derivada de las obligaciones de transparencia* que forma parte de los anexos de dichos lineamientos.

70. En las tablas contenidas en dicho anexo, el Consejo Nacional pormenorizó esos periodos de actualización y de conservación a partir de identificar cada una de las obligaciones de transparencia aplicables a los sujetos obligados.

71. De esa manera, partiendo del contenido de la ley general, el Consejo pormenorizó la información que cada sujeto obligado debe hacer pública a través de su sitio o portal de Internet, los criterios sustantivos y adjetivos aplicables, así como los plazos para actualización y para mantener esa información visible de esa manera, es decir, a través de los portales de Internet.

72. A fin de ejemplificar lo anterior, conviene transcribir parte del anexo del acuerdo en comento, que es del contenido siguiente:

El artículo 70 dice a la letra:

"Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:"

En las siguientes páginas se hace mención de cada una de las fracciones con sus respectivos criterios.

"I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, Decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros."

Los sujetos obligados deberán publicar un listado con la normativa que emplean para el ejercicio de sus funciones. Cada norma deberá estar categorizada y contener un hipervínculo al documento correspondiente.

De existir normativa que de ser publicada vulneraría el ejercicio de atribuciones relevantes de determinados sujetos obligados, éstos integrarán a

su listado las versiones públicas de tales documentos aclarando a las personas que consulten la información de esta fracción, mediante leyenda fundamentada, motivada y actualizada al periodo que corresponda, las razones por las cuales se incluye un documento con la característica de versión pública. Los sujetos obligados bajo ese supuesto considerarán lo establecido en las disposiciones generales de los Lineamientos respecto de las versiones públicas.

Tomo I, cuando exista alguna reforma, adición, derogación o abrogación de alguna norma aplicable al sujeto obligado, ésta deberá actualizarse en el sitio de Internet y en la Plataforma Nacional en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su publicación.

Para mayor claridad y accesibilidad, la información deberá organizarse mediante un catálogo con los tipos de normativa siguientes:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- *Tratados internacionales*¹
- *Constitución Política de la entidad federativa*
- *Leyes: generales, federales y locales*
- *Códigos*
- *Reglamentos*
- *Decreto de creación*
- *Manuales: administrativos, de integración, organizacionales*
- *Reglas de operación*
- *Criterios*
- *Políticas*

¹ Ver *Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos* <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>, así como la sección publicada en el sitio de Internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx/index.php/tratados>.

- *Otros documentos normativos*: condiciones, circulares, normas, bandos, resoluciones, lineamientos, acuerdos, convenios, contratos, estatutos sindicales, estatutos universitarios, estatutos de personas morales, memorandos de entendimiento, entre otros aplicables al sujeto obligado de conformidad con sus facultades y atribuciones.

Desde cada tipo de normativa se deberá desplegar un listado con la denominación de cada uno de los documentos aplicables al sujeto obligado, la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), órganos oficiales de difusión o los medios institucionales correspondientes, la fecha de última modificación de la norma en el formato día/mes/año (por ej. 31/Marzo/2016) y un hipervínculo al texto completo de cada norma.

Respecto de los tratados internacionales, deberán publicarse por lo menos los siguientes: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, se incluirán los tratados internacionales relativos a la materia específica de cada sujeto obligado.

Los sujetos obligados incluirán una leyenda fundamentada, motivada y actualizada al periodo que corresponda, respecto de tratados internacionales y demás normativa que consideren relevante adicionar a lo requerido.

En caso de que el sujeto obligado no cuente con ninguna norma del tipo: *Manuales: administrativos, de integración, organizacionales; Reglas de operación, Criterios, Políticas, Otros documentos normativos: normas, circulares, bandos, resoluciones, lineamientos, acuerdos, estatutos*; deberá incluir una leyenda actualizada al periodo que corresponda que lo aclare, por ejemplo: "*No existen manuales de organización aplicables a la Secretaría de Turismo.*"

Todos los sujetos obligados deberán incluir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la normativa en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales que les corresponda.

En cuanto a las políticas que se incluirán como parte de la normativa, se publicarán aquellos documentos normativos que tienen como objetivo orientar y establecer directrices de acción relativas a cada sujeto obligado, las cuales deben ser acatadas por los miembros del mismo y se han emitido mediante avisos, circulares u otras comunicaciones oficiales.

Nota: Los documentos normativos publicados en formato PDF deberán considerar una versión o formato que permita su reutilización.

Periodo de actualización: trimestral

Cuando se decrete, reforme, adicione, derogue o abrogue cualquier norma aplicable al sujeto obligado, la información deberá publicarse y/o actualizarse en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su publicación en Diario Oficial de la Federación (DOF), Periódico o Gaceta Oficial, o acuerdo de aprobación en el caso de normas publicadas por medios distintos, como el sitio de Internet.²

Conservar en el sitio de Internet: información vigente.

Aplica a: todos los sujetos obligados

Criterios sustantivos de contenido

Criterio 1 Tipo de normativa (Incluir catálogo: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Tratados internacionales / Constitución Política de la entidad federativa o Estatuto de Gobierno del Distrito Federal / Leyes: generales, federales y locales / Códigos / Reglamentos / Decreto de creación / Manuales administrativos, de integración, organizacionales / Reglas de operación / Criterios / Políticas / **Otros documentos normativos:** normas, bandos, resoluciones, lineamientos circulares, acuerdos, convenios, contratos, estatutos sindicales, estatutos universitarios, estatutos de personas morales, memorandos de entendimiento, entre otros aplicables al sujeto obligado de conformidad con sus facultades y atribuciones).

Criterio 2 Denominación de la norma que se reporta.

Criterio 3 Fecha de publicación en el DOF u otro medio oficial o institucional expresada en el formato día/mes/año (por ej. 31/Marzo/2016). Para el caso de Otros documentos normativos se incluirá la fecha de publicación y/o fecha de firma o aprobación y en el caso de Tratados Internacionales se registrará la fecha de publicación y/o fecha de ratificación.

² En el caso de normas relativas a procedimientos judiciales o administrativos, los ya iniciados se continúan tramitando y se resuelven conforme a la ley anterior, mientras que la nueva norma se aplica para los que se inicien con posterioridad a su entrada en vigor, lo cual se encuentra precisado en los transitorios respectivos.

Criterio 4 Fecha de última modificación, en su caso, expresada en el formato día/mes/año (por ej. 31/Marzo/2016).

Criterio 5 Hipervínculo al documento completo de cada norma.

Criterios adjetivos de actualización

Criterio 6 Periodo de actualización de la información: trimestral. Cuando se decreta, reforme, adicione, derogue o abrogue cualquier norma aplicable al sujeto obligado, la información deberá publicarse y/o actualizarse en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su publicación y/o aprobación en el medio oficial que corresponda.

Criterio 7 La información publicada deberá estar actualizada al periodo que corresponde, de acuerdo con la *Tabla de actualización y conservación de la información*.

Criterio 8 Conservar en el sitio de Internet y a través de la Plataforma Nacional la información vigente de acuerdo con la *Tabla de actualización y conservación de la información*.

Criterios adjetivos de confiabilidad

Criterio 9 Área(s) o unidad(es) administrativa(s) que genera(n) o posee(n) la información respectiva y son responsables de publicarla y actualizarla.

Criterio 10 Fecha de actualización de la información publicada con el formato día/mes/año (por ej. 31/Marzo/2016).

Criterio 11 Fecha de validación de la información publicada con el formato día/mes/año (por ej. 31/Marzo/2016).

Criterios adjetivos de formato

Criterio 12 La información publicada se organiza mediante el formato 1, en el que se incluyen todos los campos especificados en los criterios sustantivos de contenido.

Criterio 13 El soporte de la información permite su reutilización.

Formato 1. LGT_Art_70_Fr_I

Normativa aplicable a <<sujeito obligado>>

<p>Tipo de normativa (Incluir catálogo: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Tratados Internacionales / Constitución Política de la Entidad Federativa o Estatuto de gobierno del Distrito Federal / Leyes: generales, federales y locales / Códigos / Reglamentos / Decreto de creación / Manuales administrativos, de integración, organizacionales / Reglas de operación / Criterios / Políticas / Otros documentos normativos: normas, bandos, resoluciones, lineamientos circulares, acuerdos, convenios, contratos, estatutos sindicales, estatutos universitarios, estatutos de personas morales, memorandos de entendimiento, entre otros aplicables al sujeto obligado de conformidad con sus facultades y atribuciones)</p>	<p>Denominación de la norma</p>	<p>Fecha de publicación en DOF u otro medio oficial o institucional. Para el caso de Otros documentos normativos se incluirá la fecha de publicación y/o fecha de firma o aprobación y en el caso de Tratados Internacionales se registrará la fecha de publicación y/o fecha de ratificación</p>	<p>Fecha de última modificación, en su caso</p>	<p>Hipervínculo al documento de la norma</p>
--	---------------------------------	---	---	--

Periodo de actualización de la información: trimestral. Cuando se derogue, reforme, adicione, derogue o abrogue cualquier norma aplicable al sujeto obligado, la información deberá publicarse y/o actualizarse en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su publicación y/o aprobación en el medio oficial que corresponda.

Fecha de actualización: día/mes/año

Fecha de validación: día/mes/año

Área(s) o unidad(es) administrativa(s) que genera(n) o posee(n) la información respectiva y son responsables de publicar y actualizar la información: _____

73. Después de desglosar cada una de las obligaciones comunes a los sujetos obligados conforme al artículo 70 de la ley general, el Consejo Nacional sintetizó esa información de la manera siguiente:

Anexos

Anexo 1

Tabla de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia comunes

Obligaciones de transparencia comunes de los sujetos obligados, artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)						
Orden de gobierno	Organismo o Poder de gobierno	Tipo de sujeto obligado	LGTAIP			
			Artículos	Fracción	Inciso	Aplica/ No aplica
Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo Federal, Poder Ejecutivo de las entidades federativas, órgano ejecutivo del Distrito Federal y de los Municipios	Administración Centralizada	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
		Desconcentrados	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
		Descentralizados	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
		Empresas de Participación Estatal Mayoritarias	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
		Fideicomisos, Fondos y Mandatos	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
Federal, estatal y municipal	Poder Legislativo Federal, de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Cámara de Diputados Cámara de Senadores	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
Federal, estatal	Poder Judicial Federal y de las entidades federativas	Tribunales de Justicia Consejos de la Judicatura	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica

Federal, estatal	Organismos autónomos	INE Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Organismos públicos locales electorales y tribunales electorales de las entidades federativas.	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
		CNDH Organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
		INAI Organismos garantes del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales de las entidades federativas.	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
Federal, estatal y municipal	Instituciones de educación superior públicas autónomas	Universidades, Institutos y Colegios	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
Federal, estatal y municipal	Partidos políticos	Partidos políticos nacionales, partidos políticos locales, agrupaciones políticas nacionales, agrupaciones políticas locales, personas morales constituidas en asociación civil, creadas por ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica

Federal y estatal	Autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral	Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunales de conciliación y arbitraje	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
Federal, estatal y municipal	Sindicatos	Sindicatos	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica
Federal y estatal	Sector Energético	Órganos reguladores coordinados y empresas productivas del Estado Subsidiarias y Filiales	Artículo 70	I- XLVIII	XV (a-q) XXVIII (a-b)	Aplica

Anexo 2

Tabla de Actualización y Conservación de la Información

Artículo	Fracción/inciso	Periodo de actualización	Observaciones acerca de la información a publicar	Periodo de Conservación de la información
Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:	Fracción I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;	Trimestral	Cuando se decrete, reforme, adicione, derogue o abrogue cualquier norma aplicable al sujeto obligado. La información deberá publicarse y/o actualizarse en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), Periódico o Gaceta Oficial, o de su acuerdo de aprobación en el caso de normas publicadas por medios distintos como el sitio de Internet.	Información vigente

Artículo 70. ...	Fracción II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;	Trimestral	En su caso, 15 días hábiles después de la aprobación de alguna modificación a la estructura orgánica	Información vigente
Artículo 70. ...	Fracción III. Las facultades de cada área;	Trimestral	En su caso, 15 días hábiles después de alguna modificación	Información vigente
Artículo 70. ...	Fracción IV. Las metas y objetivos de las áreas de conformidad con sus programas operativos;	Anual	o---o	Información del ejercicio en curso la correspondiente a los últimos seis ejercicios anteriores
Artículo 70. ...	Fracción V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;	Anual	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a los últimos seis ejercicios anteriores
Artículo 70. ...	Fracción VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;	Anual	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a los seis ejercicios anteriores, en su caso
Artículo 70. ...	Fracción VII. El directorio de todos los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos	Trimestral	o---o	Información vigente

	<p>públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;</p>			
Artículo 70. ...	<p>Fracción VIII. La remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;</p>	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior
Artículo 70. ...	<p>Fracción IX. Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;</p>	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio anterior
Artículo 70. ...	<p>Fracción X. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;</p>	Trimestral	o---o	Información vigente

Artículo 70. ...	Fracción XI. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior
Artículo 70. ...	Fracción XII. La información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior
Artículo 70. ...	Fracción XIII. El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;	Trimestral	En su caso 15 días hábiles después de alguna modificación.	Información vigente
Artículo 70. ...	Fracción XIV. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;	Trimestral y/o cuando exista alguna convocatoria a cursos para ocupar cargos públicos.	o---o	Información vigente y del ejercicio en curso
Artículo 70. ...	Fracción XV. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente:...	Trimestral	La información de los programas que se desarrollarán a lo largo del ejercicio deberá publicarse durante el primer mes del año.	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a los dos ejercicios anteriores.

Artículo 70. ...	Fracción XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;	Trimestral	Cuando se establezca, modifique o derogue cualquier norma laboral aplicable al sujeto obligado. La información normativa deberá o actualizarse en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su publicación y/o aprobación.	En cuanto a la normatividad: la información vigente. Respecto a los recursos entregados a sindicatos: información del ejercicio en curso y la correspondiente a los dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;	Trimestral	En su caso, 15 días hábiles después de alguna modificación.	Información del ejercicio en curso. En el caso de las sanciones, conservar la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XVIII. El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y, la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XIX. Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;	Trimestral	o---o	Información vigente
Artículo 70. ...	Fracción XX. Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;	Trimestral	o---o	Información vigente
Artículo 70. ...	Fracción XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos	Trimestral	A excepción de los informes y documentos de naturaleza anual y otros que por virtud de esta ley o disposición legal aplicable tengan un plazo y periodicidad determinada.	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a seis ejercicios anteriores.

	de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;			
Artículo 70. ...	Fracción XXII. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;	Trimestral	Con datos mensuales.	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;	Trimestral	Anual, respecto al Programa de Comunicación Social o equivalente.	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;	Trimestral	o---o	Información generada en el ejercicio en curso y la correspondiente a las auditorías realizadas en los tres ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XXV. El resultado de la dictaminación de los estados financieros;	Anual	o---o	Información correspondiente a los últimos tres ejercicios concluidos.
Artículo 70. ...	Fracción XXVI. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.

	personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;			
Artículo 70. ...	Fracción XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la versión pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:...	Trimestral	o---o	Información vigente; la generada en el ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XXIX. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XXX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;	Trimestral	o---o	Información generada en el ejercicio en curso y la correspondiente a los últimos seis ejercicios.

Artículo 70. ...	Fración XXXI. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;	Trimestral	A más tardar 30 días hábiles después del cierre del período que corresponda.	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a los últimos seis ejercicios.
Artículo 70. ...	Fración XXXII. Padrón de proveedores y contratistas;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
Artículo 70. ...	Fración XXXIII. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior y los instrumentos jurídicos vigentes aun cuando éstos sean de ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fración XXXIV. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;	Semestral	En su caso, 30 días hábiles después de adquirir algún bien.	Información vigente y la correspondiente al semestre inmediato anterior concluido.
Artículo 70. ...	Fración XXXV. Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado Mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;	Trimestral	o---o	Información generada en el ejercicio en curso a partir de la notificación de la recomendación y/o sentencia. Una vez concluido el seguimiento de la recomendación y/o sentencia

				conservar la información durante dos ejercicios.
Artículo 70. ...	Fracción XXXVI. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
Artículo 70. ...	Fracción XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio anterior.
Artículo 70. ...	Fracción XXXVIII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;	Trimestral	La información de los programas que se desarrollarán a lo largo del ejercicio deberá publicarse durante el primer mes del año.	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a los dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;	Semestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
Artículo 70. ...	Fracción XL. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;	Anual	o---o	Información generada en el ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
Artículo 70. ...	Fracción XLI. Los estudios financiados con recursos públicos;	Trimestral	En su caso, 30 días hábiles después de publicar los resultados del estudio.	Información del ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.

Artículo 70. ...	Fracción XLII. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;	Trimestral	o---o	Información del ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
Artículo 70. ...	Fracción XLIII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;	Trimestral	o---o	Información vigente y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.
Artículo 70. ...	Fracción XLIV. Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;	Semestral	o---o	Información que se genere en el ejercicio en curso y la que se genere en el ejercicio inmediato anterior.
Artículo 70. ...	Fracción XLV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;	Anual	o---o	Información vigente
Artículo 70. ...	Fracción XLVI. Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;	Trimestral	o---o	Información que se genere en el ejercicio en curso y la correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
Artículo 70. ...	Fracción XLVII. Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al	Trimestral	o---o	Información que se genere en el ejercicio en curso y la correspondiente a dos ejercicios anteriores.

	registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente, y			
Artículo 70. ...	Fracción XLVIII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.	Trimestral	o---o	Información vigente
Último párrafo del Artículo 70	Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes y verificar que se publiquen en la plataforma Nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado.	Anual	o---o	Información vigente y la generada en el ejercicio en curso.

74. Hecho lo anterior, el Consejo pormenorizó la información que cada sujeto obligado debe hacer pública en sus sitios de Internet, conforme a los artículos 71 a 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elaborando cuadros similares a los antes reproducidos.

75. Visto de esa manera, parecería que asiste razón al promovente al afirmar que la norma impugnada es inconstitucional, pues el órgano facultado para emitir dichos lineamientos y regular lo relativo al plazo que la información pública debe mantenerse visible y actualizada en los portales de Internet es el órgano competente del aludido sistema nacional; sin embargo, esa aseveración parte del análisis aislado de dichos lineamientos.

76. Como se informó al principio de la explicación, en términos del artículo 6o., apartado A, fracción I, constitucional, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes aplicables.

77. El artículo 70 de la Ley General prevé la información pública que todos los sujetos obligados deben divulgar y actualizar en sus portales o sitios de Internet, entre las que se encuentran su marco normativo, estructura orgánica, directorio de servidores públicos, domicilio, servicios y trámites que ofrecen, condiciones generales de trabajo, inventarios, padrón de proveedores y contratistas, entre otras.

78. Los diversos artículos 71 a 82 del propio ordenamiento general prevén la información específica que cada uno de los sujetos obligados, dependiendo de si son órganos legislativos, ejecutivos, judiciales, autónomos, entre otros, deben divulgar y mantener actualizada a través de sus sitios de Internet.

79. De la lectura de todas las fracciones que conforman dichos preceptos se echa de menos alguna que regule lo relativo a la información desclasificada, es decir, aquella que perdió su naturaleza de reservada.

80. Todos esos preceptos están contenidos en el título quinto denominado: Obligaciones de Transparencia, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se vinculan con aquella información que los sujetos obligados deben divulgar y actualizar a través de sus sitios de Internet.

81. Lo anterior implica que toda la información contenida en dichos preceptos se considera, per se, pública, justamente por estar contenida en el título de la ley que regula lo relativo a la información que los sujetos obligados deben publicitar a través de sus páginas o portales de Internet.

82. La información desclasificada a que se refiere el texto legal impugnado se vuelve pública al actualizarse alguna de las hipótesis contenidas en los ordenamientos aplicables; sin embargo, en principio fue clasificada.

83. Si esa información, de origen, se consideró clasificada, es claro que no encuadra en los supuestos que expresamente el legislador federal reguló en los artículos 70 a 82 de la ley general, y que justamente son desarrollados y pormenorizados por, entre otros, el Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo del dos mil dieciséis y sus anexos.

84. Lo anterior significa que el legislador federal pretendió que el aludido Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales regulara a través de la emisión de acuerdos como el comentado, aquella información pública que los sujetos obligados deben divulgar y actualizar en sus portales de Internet y que está pormenorizada en los artículos 70 a 82 de la ley general de la materia.

85. Tan es así que, como se dijo, en el acuerdo de mérito y en sus anexos, el Consejo Nacional pormenorizó la información contenida fracción por fracción de tales artículos, estableciendo cuál es aquella que deben contener tales sitios de Internet, los criterios sustantivos y adjetivos aplicables, así como el plazo de actualización y el tiempo que debe mantenerse visible en dichos portales.

86. Basta lo expuesto, para advertir que la información clasificada que luego perdió esa naturaleza y se volvió pública, evidentemente no está en los supuestos de publicidad y, por ende, de divulgación y actualización a que se refiere el título quinto de la ley general, justamente al haberse clasificado como reservada o confidencial.

87. Si se toma en cuenta que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales está facultado para emitir lineamientos y criterios como el contenido en el referido acuerdo, es claro que la información que fue desclasificada por actualizarse alguno de los supuestos de la ley no estaba contemplada en esas hipótesis que regula y, por ende, el legislador local puede válidamente prever un plazo para que los sujetos obligados en el Estado de Veracruz la mantengan y actualicen en sus sitios de Internet.

88. En efecto, si esa información era clasificada, evidentemente no era pública y, menos, aquella que los sujetos obligados deben divulgar y actualizar en sus portales de Internet, de modo que ni siquiera los plazos contenidos en el acuerdo de mérito le son aplicables, simple y sencillamente, porque esa información no es aquella a que se refería el legislador federal al facultar al aludido Sistema Nacional para regular estos aspectos.

89. La conclusión que antecede se corrobora aún más por el hecho de que, como alega el promovente, la ley general ni siquiera prevé el supuesto de publicidad a través de los sitios oficiales de Internet de la información desclasificada o que perdió su naturaleza de reservada.

90. De ahí que si el legislador federal no previó ese supuesto, tampoco previó que su plazo de divulgación y actualización a través de esa vía estuviera regulada a través de los referidos lineamientos o criterios que al efecto emite el Consejo Nacional del Sistema Nacional.

91. Tal conclusión no debe llevarse al extremo de considerar que los legisladores estatales pueden regular todo lo relativo a los plazos de actualización y de visibilidad de la información en los aludidos sitios de Internet, sino que, en el caso, tiene esa posibilidad al tratarse de información clasificada que perdió esa naturaleza y que, como tal, no estaba contenida desde un principio en los supuestos regulados en los artículos 70 a 82 de la ley marco aplicable y, por ende, no es facultad exclusiva del Sistema Nacional.

92. Si bien podría considerarse que al hacerse pública la información, anteriormente clasificada, podría actualizarse alguno de los supuestos contenidos en los artículos que integran el título quinto de la referida ley general, se debe decir que tampoco es así.

93. Lo anterior, porque si esa información desclasificada pudiera actualizar alguno de los supuestos de publicidad aludidos, no se hubiera clasificado desde el inicio, es decir, no actualizaría alguno de los supuestos de reserva o de confidencialidad regulados en los ordenamientos aplicables.

94. En otras palabras, si la divulgación de la información desclasificada pudiera actualizar alguno de los supuestos en virtud de los cuales los sujetos obligados están vinculados a divulgar y mantener actualizada esa información en sus portales de Internet, simple y sencillamente no se hubiera permitido su clasificación de reservada desde un inicio.

95. En consecuencia, no asiste razón al promovente al afirmar que el artículo 15, fracción LIII, de la ley estatal analizada es contrario al orden constitucional, pues si bien la ley general de la materia faculta al Sistema Nacional para emitir lineamientos y criterios que determinen el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información pública en los sitios de Internet, lo cierto es que, por una parte, esa ley general no prevé el supuesto regulado en la local, de modo que aquellas competencia y facultad no pueden entenderse ni hacerse extensivas por el simple hecho de volverse pública esa

información y, por otra, porque como la información desclasificada, de origen, era clasificada, es claro que no actualiza alguno de los supuestos contenidos en el Título Quinto de la Ley General y, por ende, no puede considerarse de regulación exclusiva por parte del legislador federal.

96. Máxime si se considera que, como se dijo al principio de la explicación, si bien las entidades federativas están vinculadas a adecuar su legislación a la ley general de la materia, lo cierto es que también están facultadas para desarrollar y ampliar los supuestos que contiene, siempre y cuando ese ejercicio sea en su respectivo ámbito de competencia y la introducción o cambio sea acorde a las bases, principios y aspectos mínimos reconocidos en la Constitución Federal y desarrollados en la citada ley general.

97. Este Alto Tribunal no advierte cómo la introducción del supuesto normativo controvertido altera el sistema de transparencia implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal, pues al final de cuentas vincula a los sujetos obligados en el Estado de Veracruz a hacer pública a través de sus sitios de Internet la información desclasificada y mantenerla ahí por el plazo de cinco años. Es decir, favorece aún más la publicidad.

98. Es más, con esa regulación, el legislador estatal amplió el derecho de transparencia y acceso a la información al establecer un deber de los sujetos obligados no prevista en la ley general, y si bien indicó que deben mantenerla en sus sitios de Internet por el plazo de cinco años posteriores a su desclasificación, lo cierto es que tal circunstancia no viola alguna competencia expresamente otorgada a un ente federal, justamente al no estar previsto ese supuesto en la información considerada desde un inicio como pública.

99. Además, no debe perderse de vista que el hecho de que los sujetos obligados en dicha entidad federativa deban divulgar y mantener actualizada la información desclasificada por el plazo de cinco años, no significa que, transcurrido ese lapso, tal información pierda su naturaleza de pública, sino únicamente que ya no están obligados a mantenerla de esa manera en sus sitios de Internet, pudiendo los interesados acceder a ella a través de los medios que al efecto prevé el ordenamiento aplicable.

100. En este punto conviene precisar que, una vez que se actualiza la desclasificación de la información, el siguiente acto que debe realizarse para su consulta, conforme a los artículos 106, fracción III, de la ley marco y 60, fracción III, de la ley local analizada, es la elaboración de la versión pública, pues puede suceder que esa información desclasificada contenga datos o información que deba ser protegida.

101. De ahí que no asista razón al promovente al afirmar que como el legislador federal no previó plazo para que la información pública se considere de esa manera, la norma impugnada es inconstitucional, pues, como ya se dijo, el hecho de que la norma local prevea ese lapso no significa que transcurrido la información desclasificada pierda su naturaleza de pública.

102. Incluso, es un contrasentido que el organismo garante nacional alegue que la información pública contenida en los sitios de Internet no está sujeta a plazo o temporalidad en que deben mantenerse así y, por otra parte, insista en que el aludido Sistema Nacional es la única autoridad competente para regular dicha temporalidad. De ahí lo infundado de su argumento.

103. La conclusión que antecede, evidencia que tampoco se actualiza la violación al principio de igualdad alegada. Si bien lo que se buscó con la reforma constitucional antes comentada y la emisión de la ley general de la materia fue homologar los principios y reglas aplicables al derecho de transparencia y acceso a la información pública, lo cierto es que tal circunstancia no implica que todas las entidades federativas deban sólo replicar las disposiciones de la ley marco y abstenerse de regular los aspectos que atienden a su realidad.

104. Además, al regular la hipótesis jurídica controvertida, el legislador local amplió el derecho protegido por el artículo 6, apartado A, constitucional, de modo que no se le puede reprochar un trato discriminatorio por tratar de proteger de mejor manera dicha prerrogativa en su respectivo ámbito de competencia.

105. Máxime que, como se indicó, tal circunstancia no transgrede el sistema de transparencia implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal, y tampoco trastoca los principios, bases y aspectos mínimos por ellos regulados.

106. En las relatadas circunstancias, al resultar infundados los conceptos de invalidez propuestos, lo que se impone es reconocer la validez del artículo 15, fracción LIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el seis de noviembre del dos mil diecisiete.

VII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la acción de inconstitucionalidad **154/2017**.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número 303.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 15, fracción LIII, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número 303.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I. por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 15, fracción LIII, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que para su validez el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I., en la acción de inconstitucionalidad 154/2017.

En relación con el estudio de fondo, comparto el sentido, pero no todas las consideraciones de la sentencia, pues estimo que el artículo 15, fracción LIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz prevé

información adicional a la que como mínimo, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados deben poner a disposición del público y mantener actualizada en medios electrónicos.

La competencia del legislador estatal para imponer obligaciones de transparencia proactiva, como la analizada, deriva de lo dispuesto en el artículo 6o., apartado A, fracción V, de la Constitución Federal, en el sentido de que los sujetos obligados en las entidades federativas deben publicar a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada respecto del ejercicio de recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de objetivos y resultados obtenidos.

Esta base constitucional sobre transparencia gubernamental y acceso a la información es desarrollada en la referida ley general –de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-S, de la propia Constitución– que en sus artículos 60 y 70, prevé que las leyes de las entidades federativas contemplen que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en sus sitios de Internet y a través de la Plataforma Nacional, al menos, la información a que se refiere su título quinto; no existiendo impedimento, sino incentivos para divulgar y actualizar información adicional y contribuir con ello a una cultura de transparencia y apertura gubernamental.

En este sentido, el establecimiento en la ley local de un plazo en el que esta información adicional debe publicitarse en medios electrónicos no viola la competencia del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para fijar el plazo mínimo en el que deberá permanecer disponible y accesible la información, pues ésta se relaciona con las obligaciones de transparencia que se prevén en el referido título quinto de la citada ley general, mas no con las de transparencia proactiva que pueden válidamente prever las entidades federativas. Aunado a lo anterior, como señala el fallo, tampoco limita el derecho de acceso a la información, pues el hecho de que, transcurrido tal plazo, la información adicional deje de publicitarse en medios electrónicos, no implica que deje de ser pública, pudiendo acceder a ella por otros medios.

Resta señalar que me aparto de las afirmaciones sobre "aspectos mínimos" reconocidos en el texto constitucional, "disposición" en la ley general de las bases y principios del derecho de acceso a la información e identidad entre facultades "concurrentes" y "coincidentes", así como, por las razones expuestas, de las consideraciones en que se sustenta la competencia del legislador local, relacionadas con la naturaleza pública (desclasificada) o reservada (clasificada) de la información y, de modo directo, con la ley general y los acuerdos emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en los autos de la acción de inconstitucionalidad 154/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública del veintitrés de abril de dos mil diecinueve.

En sesión del veintitrés de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al

rubro, respecto de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número 303.

En la mencionada sesión, se aprobó por unanimidad de once votos el punto resolutorio **segundo**, respecto del apartado V, de la ejecutoria, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 68, fracción X, de la ley impugnada, y algunos Ministros, incluido el suscrito, compartimos el sentido expresado pero por consideraciones distintas a las expresadas en la ejecutoria.

Al respecto, se sostuvo que dicho sobreseimiento procedía, porque el decreto controvertido sólo mudó a la **fracción X**, la anterior **fracción IX** del artículo 68 del mismo ordenamiento en análisis, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que la norma **no constituye un nuevo acto legislativo**, sino que es sólo un cambio que obedece a la técnica legislativa; de ahí que su impugnación resultaba inoportuna en el presente medio de control constitucional.

Criterio que en reiteradas ocasiones he expresado, no comparto; pues desde mi punto de vista, basta cualquier modificación en el texto legal, que transite por un nuevo proceso legislativo, para que se considere que existe un nuevo acto legislativo que puede ser impugnado.

No obstante mi criterio, voté por el sobreseimiento de dicha porción normativa por una razón distinta, a saber, el hecho de que el artículo 68, fracción X, de la ley en estudio, fue declarada inválida por este Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 91/2016, fallada en sesión del día veintidós de abril de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos en cuanto a dicho punto; de ahí que se actualiza la causal de improcedencia señalada en el artículo 19, fracción IV,¹ en relación con el diverso 65,² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la norma general impugnada fue materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ "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."

² "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II, respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (DECRETO NÚMERO 232, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y SE DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL CINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTAD EXCLUSIVA PARA EXPEDIR LAS LEYES QUE ESTABLEZCAN LAS BASES Y LOS PRINCIPIOS EN AQUELLA MATERIA (DECRETO NÚMERO 232, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y SE DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL CINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS NORMAS LOCALES QUE REPRODUCEN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE, POR RAZONES DE SEGURIDAD NACIONAL, SE PERMITA LA TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES ENTRE LOS SUJETOS OBLIGADOS RESPONSABLES SIN NECESIDAD DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DE ESA INFORMACIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICA UNA INVASIÓN A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXXIX-M, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 7, 97, FRACCIÓN IX, Y 114 DEL DECRETO NÚMERO 232, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y SE DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL CINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

IV. "PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS NORMAS LOCALES QUE REPRODUCEN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE, POR RAZONES DE SEGURIDAD NACIONAL, SE PERMITA LA TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES ENTRE LOS SUJETOS OBLIGADOS RESPONSABLES SIN NECESIDAD DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DE ESA INFORMACIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO VIOLENTAN LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, UNIVERSALIDAD, PROGRESIVIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, PUES DICHA LEY GENERAL RESULTA APLICABLE A TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULOS 7, 97, FRACCIÓN IX, Y 114 DEL DECRETO NÚMERO 232, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y SE DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL CINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE)."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 161/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día seis de mayo de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 161/2017**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** La acción de inconstitucionalidad se presentó de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar	Promovente
<p>Diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de Pablo Francisco Muñoz Díaz, quien se ostentó como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p>

Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan. Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato.

Normas generales cuya invalidez se reclaman. En la acción de inconstitucionalidad se impugnó la siguiente norma general:

Normas impugnadas:	Fecha de publicación:
Los artículos 7, 97, fracción IX y 114 del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato.	Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer un único concepto de invalidez:

Único.

- Sostiene que los artículos 7, 97, fracción IX y 114 del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-M y XXIX-S y 116 de la Constitución Federal, al establecer el concepto de "Seguridad Nacional", como una limitante y/o restricción a la protección y ejercicio de los datos personales, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para establecerlo como limitante a un derecho fundamental e incluso esté facultado a regular en tal materia. Aduce que existe una violación a los principios de progresividad y universalidad previsto en el artículo 1o. constitucional, pues al establecer una limitante a un derecho fundamental crea una distorsión en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado Mexicano.

- Refiere que con los artículos impugnados el Congreso de Guanajuato, pretende por un lado, restringir y limitar el acceso a la información en los casos en que supuestamente se atente o pueda atentarse contra la "seguridad nacional", y por otro lado, abrir datos personales sin consentimiento de su titular.

- En este orden de ideas, considera que para determinar si la restricción y límite a la protección y ejercicio de los datos personales contenido en los artículos 7, 97, fracción IX y 114 del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, cumplen el estándar constitucional y convencional es importante establecer si la medida restrictiva cumple en primer término con dos elementos, a saber: a) está contenida en ley y, b) persigue un fin legítimo.

- Así manifiesta que en relación al primer elemento –estar contenido en ley–, éste debe de interpretarse en el sentido de que si la restricción o limitación está contenida en la norma de grado superior o norma fundante que da origen a los artículos del decreto de reforma de la Ley de Guanajuato, es decir, si el Poder Legislativo de Guanajuato estaba dotado de facultades constitucionales para ello, y por tanto, puede legislar sobre el tema, así como limitar o restringir derechos fundamentales.

- Considera que es de destacar que en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se prevé que las entidades federativas cuentan con facultades para, por un lado legislar sobre "seguridad nacional" ni mucho menos que con base en ella se pueda limitar o restringir un derecho fundamental, es decir, que no existe en la Constitución disposición alguna que faculte a los Estados a limitar derechos fundamentales –entre ellos, el de acceso a la información– por "seguridad nacional".

- Consideran necesario señalar que el concepto que estableció el legislador de Guanajuato, en los artículos hoy impugnados no tiene relación alguna con la finalidad o teleología de concepto de seguridad pública previsto en la Constitución Federal, ya que éste, si bien es cierto, se encuentra concedido como facultad a las entidades federativas, también es cierto que su objetivo en términos del noveno párrafo del artículo 21 constitucional, comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

- De ahí, sostiene que resulta inconcuso que los conceptos de "seguridad pública" y "seguridad nacional" no son idénticos, pues el primero –además de estar en sede constitucional– se decanta en la prevención, investigación y persecución de los delitos, mientras que el segundo –sin tener asidero constitucional–, tal y como fue diseñado por el Congreso de Guanajuato, tiene como propósito salvaguardar un interés nacional en perjuicio de un derecho fundamental –protección de datos personales–.

- Es así, que estima que es dable sostener que las entidades federativas, por conducto de sus legislaturas, no están facultadas para legislar respecto de "seguridad nacional" ni mucho menos pueden limitar o restringir la protección de datos personales en aras de tal tópico. Al respecto, refiere que robustece lo anterior lo dispuesto en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional.

- En este sentido, se aduce que es inconcuso que el Poder Reformador de la Constitución estableció que sólo el Congreso puede legislar y expedir normas sobre "seguridad nacional", excluyendo por tanto, de tal potestad a las entidades federativas. En consecuencia, a su vez los Estados no pueden limitar un derecho fundamental por razones de un tema respecto del cual, se reitera, no pueden legislar.

- En suma, –señala– que respecto al primer elemento –estar contenido en ley–, es dable sostener que las entidades federativas adolecen de facultad constitucionalmente concedida para legislar en materia de "seguridad nacional", y por tanto, tampoco pueden limitar o restringir un derecho fundamental –protección de datos personales–, por tal motivo, asegura que debe tenerse en cuenta que el Poder Reformador de la Constitución concedió sólo al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre materia de seguridad nacional.

- Aunado a lo anterior, manifiesta que debe contemplarse lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 75/2015 y en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, en donde se determinó que las legislaturas de las entidades federativas no pueden limitar derechos –como lo es la protección de datos personales– pues ello sólo compete al Congreso de la Unión.

- Aduce que respecto al segundo elemento consistente en –perseguir un fin legítimo–; en el particular no se actualiza con los artículos 7, 97, fracción IX y 114 del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, ya que la intención del legislador de Guanajuato es limitar derechos fundamentales, lo cual, sólo puede hacerse por el Poder Reformador de la Constitución en el texto constitucional y mediante una legislación que sólo el Congreso de la Unión puede emitir en términos del artículo 73, fracciones XXIX-M y XXIX-S de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Al respecto refieren que es importante traer a cuenta, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (deriva de la contradicción de tesis 293/2011) sostuvo que derivado de la

parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución Federal haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubrimiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material.

- De ahí que, señalan que las únicas restricciones y límites a la protección de datos personales son las dispuestas en la Constitución Federal, y por mandato de ésta las establecidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es decir, no puede haber otra norma que imponga una restricción o límite al derecho de acceso a la información más que las dispuestas en la Constitución Federal.

- Por ello, –se aduce– que si se toma en consideración lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, resulta indudable que las únicas reservas válidas al ejercicio y protección de datos personales son la seguridad nacional y el interés público, los cuales serán desarrollados y desdoblados en las correspondientes leyes.

- Por consiguiente, se manifiesta que en términos del anterior criterio, para determinar el alcance de lo que el Poder Reformador de la Constitución pretendió establecer al referir "por razones de seguridad nacional" debe de atenderse a lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran el sistema jurídico mexicano; lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que, de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones.

- Es así que –aduce– debe acudir a lo dispuesto en las fracciones XXIX-M y XXIX-S del artículo 73 constitucional, en las cuales se establece claramente que el Congreso de la Unión es el único constitucionalmente facultado para emitir una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley en Materia de Seguridad Nacional.

- Manifiestan que de las anteriores fracciones, interpretadas armónicamente con lo dispuesto en el artículo 16, segundo párrafo de la Constitución Federal se desprende lo siguiente:

- La protección de datos personales sí puede restringirse o limitarse temporalmente por razones de "seguridad nacional";

- Los límites y restricciones por razones de "seguridad nacional" sólo pueden estar previstos en leyes;

- El único órgano constitucionalmente facultado para legislar tanto para limitar y restringir la protección de datos personales por materia de seguridad nacional, es el "Congreso de la Unión".

- Al estar concedida al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre restricciones sobre la protección de datos personales por materia de seguridad nacional, ello excluye que las entidades federativas puedan legislar al respecto.

- Consideran que el hecho de que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados contemple el concepto de "seguridad nacional" como límite a la protección de los datos personales, ello no implica que se le conceda facultad a las entidades federativas para legislar en la materia o inclusive a aplicarla, máxime que dicha circunstancia está reservada al orden federal.

- En suma, refieren que el concepto de "seguridad nacional" previsto en los artículos impugnados, no reúne los estándares constitucionales y convencionales para que sea considerada como una restricción válida constitucional y convencionalmente, ya que:

- a) No se encuentra como una facultad prevista en la Constitución Federal para que el Congreso de Guanajuato pueda legislar sobre "seguridad nacional", norma máxima para establecer las restricciones y límites a los derechos fundamentales en términos de la contradicción de tesis 293/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

- b) La regulación sobre "seguridad nacional" no está arrogada a las entidades federativas, sino es exclusiva de la Federación;

- c) El Congreso de Guanajuato no puede crear una reserva al derecho de acceso a la información que no se encuentra prevista en la Constitución Federal o en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Finalmente, precisa que el objetivo primordial del Poder Reformador de la Constitución a que se emitiera una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es que existiera una misma

regulación respecto del derecho de acceso a la información, para evitar que éste fuese regulado de manera diversa en cada entidad federativa.

- Es así, que –aduce– que al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales en Guanajuato, a su vez se conculca el derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, pues los ciudadanos de Guanajuato o cualquier persona de otro Estado de la República Mexicana que requiera información de dicha entidad federativa, tendrá mayores cargas, restricciones y límites –circunstancia que reitera, se pretendía evitar con la Ley General–. Esto es, se está discriminando la protección de datos personales en Guanajuato, respecto de otras entidades federativas, pues se están imponiendo estados de excepción y reservas no contenidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Conforme lo anterior, considera que es inconcuso que el legislador de Guanajuato al establecer el concepto de "seguridad nacional", viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información habida cuenta que introduce un trato desigual de manera arbitraria respecto de las demás personas en cuanto a la protección de datos personales en las diferentes entidades federativas, ya que por mandato constitucional dicho derecho fundamental deberá ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

- Además de que la limitación a la protección de los datos personales en aras de la "seguridad nacional" al ser regulado por una entidad federativa y no la Federación, no persigue un fin legítimo, pues lejos de ceñirse al mandato constitucional genera una distorsión en el ejercicio del derecho de protección de datos personales en la República Mexicana, pues lo modula y diferencia respecto de otras entidades federativas y la propia Federación, perjudicando directamente a cualquier persona en cuanto a la protección de sus datos personales en el Estado de Guanajuato.

- Más aún, si se toma en cuenta que la razón primordial del proceso de reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, era la intención del Poder Reformador de la Constitución de homologar con las leyes generales que emitiese el Congreso de la Unión, todo lo concerniente a los medios de defensa en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

- Es decir, la intención de la referida reforma constitucional era poner orden a un caos normativo que hacía nugatoria la protección de los datos personales en la República Mexicana, ello mediante la emisión de leyes ge-

nerales que fincaran los prejuicios, bases, plazos y términos que toda legislación debe ceñirse.

TERCERO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de dos de enero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:¹

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con el número **161/2017**.

- Por razón de turno, designar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor en el procedimiento.

- Por su parte, mediante acuerdo emitido el tres de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor determinó:²

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.

- Tener por designados delegados, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones y ofrecidas como prueba las documentales que indica.

- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Guanajuato como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

- Requerir al Congreso del Estado, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal el ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma controvertida.

- Dar vista al procurador general de la República para que formule pedimento.

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 161/2017, foja 30.

² *Ibidem*, fojas 31 a 32 vuelta.

CUARTO.—**Informe del Poder Ejecutivo de Guanajuato.** El Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, a través de su titular, rindió su respectivo informe dentro del plazo establecido, en el que precisó las razones por las que consideró que los artículos impugnados debían considerarse válidos; asimismo, envió un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma controvertida y copias certificadas de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.³

Mediante proveído de ocho de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y, por desahogados los requerimientos que le fueron formulados en el proveído de tres de enero de dos mil dieciocho.⁴

QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo de Guanajuato.** El Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, a través de la presidenta de la Diputación Permanente que funge durante el Primer Receso del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, rindió su respectivo informe,⁵ por lo que mediante proveído de ocho de febrero de dos mil dieciocho el Ministro instructor tuvo por presentado el citado informe.

SEXTO.—**Alegatos.** Por escrito presentado el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través del director general de Asuntos Jurídicos formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de veintidós de febrero de ese mismo año.⁶

Por escrito presentado el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, el Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, a través de la coordinadora General Jurídica, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de veintitrés de febrero de dos mil dieciocho.⁷

Por escrito presentado el uno de marzo de dos mil dieciocho,⁸ el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, a través de su delegada, formuló alega-

³ *Ibíd.*, fojas 105 a 134.

⁴ *Ibíd.*, fojas 485 a 487.

⁵ *Ibíd.*, fojas 366 a 398 vuelta.

⁶ *Ibíd.*, foja 499.

⁷ *Ibíd.*, fojas 542 a 543.

⁸ *Ibíd.*, fojas 544 a 551 vuelta.

tos; los cuales fueron acordados mediante proveído de dos de marzo de dos mil dieciocho.⁹

SÉPTIMO.—**Opinión.** Por OFICIO/PGR/028/2018 de veintidós de febrero de dos mil dieciocho presentado ese mismo día ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de la Procuraduría General de la República, emitió opinión; el cual fue acordado mediante proveído de veintitrés de febrero de dos mil dieciocho.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes y alegatos de las partes, mediante proveído del Ministro instructor de dos de marzo de dos mil dieciocho, se decretó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.¹⁰

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El 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 h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 fracción I y 11 fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en dicha acción se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al que se hubiere publicado la norma impugnada 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.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **161/2017** se impugnan disposiciones de la Ley de Protección

⁹ *Ibidem*, fojas 553 a 553 vuelta.

¹⁰ *Ibidem*.

de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el martes cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **miércoles seis de diciembre de dos mil diecisiete** y concluyó el **jueves cuatro de enero de dos mil dieciocho**.

Consecuentemente, como la acción de inconstitucionalidad 161/2017 fue presentada el martes diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.¹¹

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

La demanda está suscrita por **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien actúa en suplencia por ausencia del comisionado presidente y representante legal, así como de las y los comisionados que integran el Pleno del mencionado instituto.

Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, emitió un acuerdo ACT-PUB/19/12/2017.08, correspondiente a la sesión de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete,¹² donde, entre otras cosas, instruye al representante legal de dicho instituto para la presentación del escrito de acción de inconstitucionalidad relativa a la impugnación de diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guanajuato, ante esta Suprema Corte.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es al Pleno del Instituto Nacional, como máxima autoridad, a quien corresponde decidir sobre la interposición de las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su especialidad, y de conformidad con los artículos 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 16 del Estatuto

¹¹ *Ibidem*, foja 21 vuelta.

¹² *Ibidem*, foja 24 a 29.

Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la representación legal se le atribuye al comisionado presidente.

Asimismo, dentro de la estructura interna del instituto, el citado Estatuto Orgánico, en su artículo 16, último párrafo, señala que la Dirección General de Asuntos Jurídicos se encuentra adscrita a la Oficina del comisionado presidente; el artículo 32, fracciones I y II, atribuye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la representación legal del instituto en asuntos jurisdiccionales; y, por último, el artículo 29, fracción XXXVII, establece que las direcciones generales tienen la función genérica de "suplir por ausencia a su superior jerárquico inmediato".

Así, se estima que **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.—Cuestión previa. Para sustentar la conclusión a la que se llega, en primer término, conviene señalar que la protección de datos personales, así como su acceso gratuito y rectificación, fue introducida en el artículo 6o. de la Constitución Federal mediante reforma en materia de transparencia y acceso a la información, publicada el veinte de julio de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, pero se dejó que los términos y excepciones de tal protección fueran fijados en las leyes emitidas al efecto.¹³

¹³ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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

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

Posteriormente, en dos mil nueve, se adicionó la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Federal,¹⁴ mediante decreto en la que se le otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares,¹⁵ con la intención de que se dictara la legislación respectiva, y para ello se otorgó un plazo de doce meses.¹⁶ A partir de este momento, la materia de protección de datos personales se escindió para efectos legislativos en dos grandes áreas: los datos personales en posesión de los particulares y los datos personales en posesión de las autoridades obligadas.

Asimismo, en esa secuencia de reformas constitucionales en la materia, el artículo 16 de la Constitución Federal fue adicionado mediante decreto publicado el primero de junio de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de reconocer en el texto constitucional el derecho de protección de datos personales en los términos siguientes:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el

"...

(Adicionada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

(Adicionada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

¹⁴ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 30 de abril de 2009)

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares".

¹⁵ Publicado el treinta de abril de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁶ La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares fue publicada el cinco de julio de dos mil diez en el Diario Oficial de la Federación.

tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

Tal adición tuvo como objeto establecer en el texto constitucional derechos internacionalmente reconocidos con los que debe contar la persona para verdaderamente dotarla de un poder de disposición sobre sus datos personales, ya que el derecho fundamental de protección de datos personales comprende otros derechos como el acceso a los mismos y, en su caso, obtener su rectificación, cancelación u oposición en los términos que fijen las leyes, según manifestó el Senado de la República, como órgano de origen, en su Minuta proyecto de Decreto por el que se adiciona párrafo al Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para completar el cuadro de reformas al texto constitucional en esta materia, el siete de febrero de dos mil catorce tuvo lugar la reforma en la que se abordó, entre otros aspectos, la necesidad de legislar en relación con el derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, en ese sentido, se otorgó expresamente la facultad al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollaran los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

La finalidad principal de esta reforma fue la de fortalecer las atribuciones del organismo garante federal del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en el país para alcanzar los más altos niveles de tutela.

En ese sentido, se establecieron una serie de principios y bases en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en las leyes generales correspondientes, que fijaran las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en la materia.

Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o., apartado A y 73, fracción XXIX-S, constitucionales:

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

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

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

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

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de

aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con

excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

Así, el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, contempla los principios y bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información y, entre estos, prevé que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

Por lo que en uso de la referida facultad otorgada en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la cual fue publicada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno al fallar la diversa acción de inconstitucionalidad 45/2016, sostuvo que en la materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, el Constituyente establecido (sic) un sistema de facultades concurrentes entre la Federación y las entidades federativas.

En efecto, dado que la propia Constitución reconoce y la jurisprudencia de este Tribunal así lo ha reconocido,¹⁷ las llamadas facultades concurrentes,

¹⁷ Al respecto puede citarse la tesis "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.—Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.". Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042.

que se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.

Así las concurrencias legislativas que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, se establece a través de la distribución en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general", que también se han denominado leyes marco, que distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.¹⁸

De ahí que, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.¹⁹

¹⁸ Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5.

¹⁹ Al respecto es aplicable la tesis P.VIII/2007, de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes

Por esas razones este Tribunal Pleno encuentra que tratándose de protección de datos personales, existe concurrencia de competencias legislativas, porque así lo refiere el marco constitucional reconocido en los artículos 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, párrafo segundo, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO.—Análisis del único concepto de invalidez. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su único concepto de invalidez señala la inconstitucionalidad de los **artículos 7, 97, fracción IX, y 114 del Decreto Número 232, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato**, esencialmente, por **establecer el concepto de "Seguridad Nacional"**, como una limitante y/o restricción a la protección de datos personales, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para legislar en esa materia, pues ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Derivado de lo cual, señala que existe una violación a los principios de progresividad y universalidad previstos en el artículo 1o. constitucional, en virtud de la limitación al derecho fundamental de referencia y, a los principios de igualdad y no discriminación; esto último en virtud de que al regular de manera diversa el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, introduce un trato desigual.

Al respecto, el contenido de los artículos controvertidos es del tenor siguiente:

"Artículo 7. Las Autoridades garantizarán la privacidad de los individuos y deberán velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales." (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6)

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

"Artículo 97. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular en los siguientes supuestos: ...

"IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional.

"La actualización de alguna de las excepciones previstas en el presente artículo, no exime al responsable de cumplir con las obligaciones previstas en el presente Capítulo que resulten aplicables."

"Artículo 114. Los tratamientos de datos personales efectuados por responsables competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, además de cumplir con las obligaciones previstas en la presente Ley, **deberán acotarse a aquellos supuestos y categorías de datos personales que resulten estrictamente necesarios y proporcionales para el ejercicio de sus funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos.** Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto. En dichas materias, así como establecer medidas de seguridad suficientes y necesarias para garantizar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los datos personales, que permitan proteger los datos personales contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizado.

"Las autoridades que accedan y almacenen los datos personales que se recaben por los particulares en cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, deberán cumplir con las disposiciones señaladas en el presente Capítulo.

"En el tratamiento de datos personales así como en el uso de las bases de datos para su almacenamiento, que realicen los sujetos obligados competentes de las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia deberá cumplir con los principios establecidos en el título segundo de la presente ley.

"Las comunicaciones privadas son inviolables. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada."

Como se advierte, los artículos que se tildan de inconstitucionales establecen: a) la limitación al derecho a la protección de datos personales, entre otras, por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia; b) la transferencia de datos personales sin el consentimiento del titular, cuando la misma sea necesaria por razones de seguridad nacional; y c) el tratamiento de datos personales, por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, que deberá acotarse a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones entre otras, en materia de seguridad nacional.

Ahora bien, cabe recordar que, conforme al segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, **se encuentran restringido por razones de seguridad nacional**, como se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 16. ...

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

Es así que el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución, previstas en el artículo 73, fracción XXIX-S y, en las que se estableció la facultad exclusiva para expedir las leyes que establezcan las bases y principios correspondientes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, entrando en vigor al día siguiente.

En esa ley general, se prevén las condiciones homogéneas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales; asimismo, **se reprodujo la restricción constitucional**

consistente en que el derecho a la protección de los datos personales se limitará por razones de seguridad nacional en términos de la ley respectiva; como se desprende de los artículos 6, 70 y 80 de la ley general, que son del tenor siguiente:

"Artículo 6. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales **solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley** en (sic) **la materia**, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

"Artículo 70. El **responsable podrá realizar transferencias** de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional."

"Artículo 80. La obtención y tratamiento de datos personales, en términos de lo que dispone esta Ley, por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a **aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales** para el ejercicio de las funciones en **materia de seguridad nacional**, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos. Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto.

"Las autoridades que accedan y almacenen los datos personales que se recaben por los particulares en cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, deberán cumplir con las disposiciones señaladas en el presente capítulo."

Ahora bien, las razones de seguridad nacional a que refieren los artículos de la Constitución Federal y de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, se encuentran reguladas en la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de dos mil cinco, vigente al día de hoy.

En efecto, en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, se prevé que por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a las acciones ahí referidas.

"Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

"I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

"II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

"III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

"IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

"VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes."

Asimismo, el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional establece qué actos son considerados amenazas a la seguridad nacional.

"Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

"I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

"II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

"III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

"IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

"VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

"VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

"VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

"IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

"X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

"XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

"XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos."

De lo expuesto se tiene que, más allá de que en términos del artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰ es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Lo relevante para la resolución de este asunto es que en la Constitución Federal, se encuentra contenida la restricción –**por razones de seguridad nacional**– al derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos; misma limitación que se reproduce en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y que a su vez remite a la ley de la

²⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."

materia, esto es, la Ley General de Seguridad Nacional, emitida por el Congreso de la Unión.

Dicho lo anterior se advierte que, contrario a lo aducido por el instituto actor, los artículos controvertidos 7, 97, fracción IX y 114 del Decreto Número 232, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, no regulan la **materia de seguridad nacional**, pues sólo se prevén supuestos en los cuales por esas razones —en términos de la ley de la materia— se limitará el derecho a la protección de los datos personales; texto que resulta ser **en mayor medida** reiterativo de lo dispuesto por la ley general.

De ahí, que la mera referencia a la seguridad nacional como un supuesto de limitación a la protección de datos personales por parte de la ley local **no es una ampliación de aquello que puede ser o no considerado como una amenaza a la seguridad nacional y por ende una ampliación indebida a la restricción al derecho a la protección de datos referido**.

En efecto, dicha referencia no puede considerarse una regulación que por sí misma, restrinja o limite el derecho de protección de los datos personales, pues **esta limitante**, tal como se desprende de los párrafos anteriores, **derivan del propio texto constitucional** y se **reiteran en la ley general**, además de que las razones de seguridad nacional, causas de dicha restricción son reguladas en la Ley de Seguridad Nacional, a la cual remiten las normas controvertidas al referirse a la ley de la materia.

En esta misma línea, debe desestimarse el alegato hecho por el instituto actor, en el sentido de que, al regularse de forma diferente el derecho fundamental de protección de datos personales, con relación a las otras entidades federativas, se violenta el principio de igualdad y no discriminación, pues como quedó explicado, la restricción a dicho derecho por virtud de la seguridad nacional está establecida constitucionalmente y es aplicable a todas las entidades federativas, como se advierte en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

De ahí, la mención a la **seguridad nacional** dentro de los preceptos controvertidos de la ley local, no se puede considerar como una afectación al derecho de protección de datos personales y en consecuencia, contrario a lo sostenido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tampoco transgreden los principios de igualdad, universalidad, progresividad y no discriminación.

En los mismos términos se resolvieron, por unanimidad de votos, las acciones de inconstitucionalidad 139/2017 y 112/2017, en sesiones de veintitrés y veintinueve de abril de dos mil diecinueve, respectivamente.

En corolario a lo anterior, resulta infundado el concepto de invalidez y se reconoce la validez de los artículos **7, 97, fracción IX y 114 del Decreto Número 232, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato.**

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 7, 97, fracción IX, y 114 del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

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 asunto como totalmente 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los razonamiento

de la acción de inconstitucionalidad 45/2016, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los razonamientos de la acción de inconstitucionalidad 45/2016, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de los razonamientos de la acción de inconstitucionalidad 45/2016, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la cuestión previa. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del único concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez de los artículos 7, y 97, fracción IX, del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del único concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez del artículo 114 del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anuncio voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votaciones que no se reflejan en puntos resolutivos:

Se expresó por una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades

indígenas; así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del único concepto de validez, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 114, párrafo último, del Decreto Número 232, mediante el cual se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández por la invalidez total del precepto, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno acordó no reflejar en el engrose la propuesta de invalidez, en suplencia de la queja.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 161/2017.

En sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucional 161/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. La pregunta constitucional radicó en saber si el legislador del Estado de Guanajuato reguló la materia de seguridad nacional y si tenía facultades para hacerlo.

I. Postura mayoritaria

El Pleno resolvió por mayoría de diez votos que los artículos impugnados no regulaban la materia de seguridad nacional y que la mera referencia a ésta no era una ampliación de aquello que podía ser considerado como una amenaza de seguridad nacional, susceptible de limitar el derecho a la protección de los datos personales.

II. Razones del disenso

Coincidió con la determinación de que, en el caso concreto, el legislador local simplemente reprodujo la limitante constitucional consistente en que el derecho a la protección de datos personales se limitará por razones de seguridad nacional.

Ahora bien, como marco normativo, se retoman las consideraciones desarrolladas en la acción de inconstitucionalidad 45/2016, de la ponencia del Ministro Franco González Salas. Al igual que lo hice en ese asunto, me gustaría desarrollar mi disenso respecto del entendimiento que se le da en el considerando sexto de la propuesta aprobada a la ley general y con ello, al federalismo mexicano. No considero que en esta materia, pueda decirse que quedó "eliminada la atribución de competencias entre los órdenes de gobierno" en la Constitución.

De manera más genérica, no concuerdo con lo suscrito en las tesis de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL Y SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL." «publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, páginas 5 y 6, respectivamente», ni en general, con las consideraciones que se desarrollaron en el amparo en revisión 120/2002, resuelto el trece de febrero de dos mil siete. Ahí se dijo, por un lado, que las leyes generales quedaban erigidas como excepciones al artículo 124 constitucional y, por otro lado, que aparecían como "Ley Suprema de toda la Unión".

Prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos los casos, queda excluido el reparto constitucional que parte del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "S" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal y en ningún caso, como una renuncia.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 161/2017.

En sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la cual se resolvió reconocer la validez de los artículos 7, 97, fracción IX, y 114 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato.

Durante la sesión, en suplencia de la queja deficiente, se propuso declarar la invalidez del último párrafo del artículo 114 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato,¹ ya que regula cuestiones del procedimiento penal; no obstante, no se alcanzó la mayoría calificada para tales efectos.

A mi juicio, debió declararse la invalidez del último párrafo del artículo 114 de la Ley local mencionada, pues la materia procesal penal es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Efectivamente, el último párrafo del artículo 114 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, regula la

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.

inviolabilidad de las comunicaciones privadas, reiterando que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Desde mi perspectiva, resulta evidente que dicha porción normativa regula una cuestión propia del proceso penal establecida en la Constitución General,² es decir la técnica de investigación, consistente en la intervención de las comunicaciones privadas y los requisitos para autorizar su intervención.

Como lo he sostenido en diversos precedentes,³ las cuestiones relativas a aspectos procesales en materia penal no pueden regularse dentro de las normas estatales ni siquiera en forma de reiteraciones. Ello, al tratarse de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión vedada para los Estados de conformidad por lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General;⁴ ello además de que el precepto pretende regular una atribución del Ministerio Público Federal, para lo cual, por supuesto, las Entidades Federativas no tienen competencia.

En las relatadas circunstancias, a pesar de no haberse alcanzado la mayoría calificada dentro de la votación por parte de este Alto Tribunal para declarar la invalidez del último párrafo del artículo 114 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, sostengo mi posición en cuanto a su invalidez al regular cuestiones propias del procedimiento penal, mismas que no pueden ser regladas por los órganos legislativos locales, aun tratándose de simples reiteraciones.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ **"Artículo 114. ...**

"Las comunicaciones privadas son inviolables. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada."

² **"Artículo 16. ...**

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. ..."

³ Véanse las **acciones de inconstitucionalidad 12/2014** (aprobada en sesión de 7 de julio de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea), **107/2014** (aprobada en sesión de 20 de agosto de 2015, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo), **106/2014** (aprobada en sesión de 28 de marzo de 2016, bajo su Ponencia) y **29/2015** (aprobada en sesión de 11 de abril de 2016, bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos).

⁴ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE TLAXCALA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (DECRETO NÚMERO 217 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL PRECEPTO TRANSITORIO IMPUGNADO DERIVADA DEL CUMPLIMIENTO DE SU FINALIDAD (ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO NÚMERO 217 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO NÚMERO 217 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO NÚMERO 217 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA INASISTENCIA DE UNO SOLO DE LOS TREINTA Y DOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO Y DE LA FALTA DE TRANSPARENCIA DE CUÁNTOS Y CUÁLES MUNICIPIOS DEL ESTADO APROBARON LA REFORMA CONSTITUCIONAL

IMPUGNADA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO NÚMERO 217 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. LA OMISIÓN DE PUBLICITAR EL NOMBRE Y EL NÚMERO DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE APRUEBAN EL DECRETO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL IMPUGNADA NO CONSTITUYE UN ELEMENTO QUE PRODUZCA UN VICIO PROCEDIMENTAL FORMAL Y, POR ENDE, NO TIENE POTENCIAL INVALIDATORIO (DECRETO NÚMERO 217 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2016. INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE TLAXCALA. 9 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al nueve de abril de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación del escrito inicial. Mediante oficio presentado el treinta de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edgar González Romano, ostentándose como comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto Número 217, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

2. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. El Instituto de Transparencia Local expuso tres conceptos de invalidez, cuyos argumentos pueden ser resumidos de la siguiente manera:

Primer concepto de invalidez.

a. Alega una violación flagrante a la democracia representativa, consagrada en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que al momento de la aprobación del decreto impugnado, el Congreso del Estado de Tlaxcala no estaba debidamente integrado para ello; es decir, dicho cuerpo colegiado sesionó sin que se encontrara representada una parte de la ciudadanía. El promovente señala que el Congreso Local estaba incompleto dado que el artículo 32 de la Constitución Estatal establece que dicho órgano se integra por veinticinco diputados, y en la sesión en la que se aprobó el citado decreto sólo estaban presentes veinticuatro. Por ello argumenta que si en el Estado Mexicano la democracia se ejerce de forma representativa, el que el Congreso actuara sin uno de sus miembros, implica que todo aquello aprobado por un Congreso incompleto, es ilegal.

b. Lo anterior deriva de que el siete de marzo de dos mil dieciséis, se autorizó a Tomás Federico Orea Albarrán para separarse del cargo de diputado que ostentaba como propietario integrante de la LXI Legislatura del Congreso de Tlaxcala, por tiempo indefinido. Alega que lo procedente, conforme al artículo 32 de la Constitución Local, era convocar al suplente del diputado, esto es, a José Pascual Flores Arenas; sin embargo, éste falleció el dieciocho de marzo de dos mil catorce. Lo anterior implica que el Congreso debió dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones XXIV y XXV del artículo 54 de la Constitución, que establecen que a falta absoluta del diputado propietario y de su suplente, el Congreso debe convocar a elecciones extraordinarias de diputados. No obstante, no llevo a cabo ese proceso. Por ello, el promovente considera que si el Congreso ha actuado con falta de uno de sus integrantes, por vía de consecuencia sus acuerdos, dictámenes, decretos y demás actos inherentes a su quehacer, son ilegales.

Segundo concepto de invalidez.

a. Considera que la aprobación del Decreto 217 genera violaciones flagrantes al principio de supremacía constitucional, por lo que combate, específicamente, los acuerdos primero, segundo, tercero y cuarto de dicho decreto, emitidos por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

b. Que en el acuerdo primero no se establece de forma concreta cuál fue la votación emitida para aprobar dicho decreto, pues la frase "sobre la aprobación que realizaron los Ayuntamientos de la entidad ...", no señala específicamente cuántos de los sesenta Municipios que conforman el Estado de Tlaxcala aprobaron la reforma.

c. Que se violó el artículo 120 de la Constitución Local por no transparentar la votación respecto del procedimiento de reforma de la misma y no se precisó de manera mínima cuántos Ayuntamientos aprobaron la reforma constitucional.

d. Que de acuerdo con el citado precepto constitucional local, es necesario un procedimiento especial para que las reformas y adiciones sean válidas, es decir, una votación de mayoría calificada y la aprobación mayoritaria de los Ayuntamientos, misma que no fue demostrada en la publicación de la reforma y adición.

Tercer concepto de invalidez.

a. Que el artículo cuarto transitorio del Decreto 217 viola el artículo 1o. de la Constitución Federal y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que es discriminatorio, pues establece que los actuales comisionados no podrán participar en el proceso inmediato de selección de nuevos comisionados del instituto.

b. Que dicho artículo transitorio deviene en inconstitucional pues discrimina respecto del universo de individuos, ya que el hecho de que algunos servidores públicos sean comisionados al momento de su emisión, no resulta ser una razón válida para privarlos de la oportunidad de tomar parte del proceso de selección.

c. Que el artículo cuarto transitorio es inconstitucional por vedarles la posibilidad de participar en el proceso de selección para comisionados del instituto y apoya su parecer con las tesis 1a./J. 47/2015 (10a.) y 1a./J. 45/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR." y "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL."

d. Que el Decreto 217 es inconstitucional debido a que es contrario a la noción de igualdad y no discriminación que son inherentes a la naturaleza humana y a la dignidad de la persona.

3. TERCERO.—Admisión y trámite. Mediante proveído de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número **40/2016** y turnar el asunto al Ministro

Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

4. Por acuerdo de dos de junio de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes. De igual manera, se dio vista a la procuradora general de la República para la formulación de su pedimento.

5. CUARTO.—Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala. En atención al sentido del presente fallo, únicamente, se hará alusión a los argumentos esgrimidos por dichas autoridades en cuanto sostienen la constitucionalidad del procedimiento legislativo del decreto impugnado.

A. Informe del Poder Ejecutivo.

- Que con la publicación del Decreto 217, el Congreso del Estado publicó el acuerdo primero, del que se desprende que el secretario parlamentario certificó la aprobación que realizaron los Ayuntamientos de esta entidad federativa del referido decreto; por tanto y, al haberse cubierto el requisito establecido en el artículo 120 de la Constitución Local, es que se declaró aprobado y en consecuencia fue remitido al Poder Ejecutivo para su sanción y orden de publicación, respectiva.

- Que se dio debido cumplimiento a lo ordenado por la propia Constitución Local para las reformas y adiciones que a ésta corresponden, sin que se advierta por tanto, que se hubiera transgredido el proceso de deliberación y discusión de las reformas y adiciones, que caracteriza a la democracia representativa, incluso el principio de legalidad contemplado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obligan a las autoridades a fundar y motivar la causa legal del procedimiento, sin soslayar por supuesto, que al tratarse del órgano legislativo en cuyo seno se desarrolla el procedimiento legislativo, también se rige por las premisas políticas que derivan de los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna, a fin de garantizar la participación del mínimo indispensable de los diputados que se requieren para la aprobación de las reformas a la Constitución Política de esta entidad federativa.

- Que en el caso a consideración, el artículo 120 de la Constitución Local, prescribe que para que sea reformada o adicionada se requiere: a) del voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros; y, b) de la

aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos (con las formalidades que al efecto señala la propia Constitución).

- Que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, la soberanía del pueblo tlaxcalteca se ejerce a través de una asamblea denominada Congreso del Estado de Tlaxcala, integrada por los diputados electos que, en base al artículo 32 de la Constitución Local reformado corresponden a treinta y dos diputados; diecinueve electos, según el principio de mayoría relativa y, trece por el principio de representación proporcional, esto es, que la actual LXI Legislatura del Congreso Estatal, se conforma por este número de diputados electos, como se desprende del acuerdo emitido por el otrora Instituto Electoral de Tlaxcala, de fecha treinta de diciembre de dos mil trece, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el cinco de febrero de dos mil catorce, del que adjunto un ejemplar y no por veinticinco como erróneamente hace referencia al actor.

- Que si bien por Decreto Número 118 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el veintiuno de julio de dos mil quince, se reformó al artículo 32 de la Constitución Local, por lo que se redujo el número de diputados que integrarán el Congreso del Estado, también lo es, que ello será a partir de la próxima Legislatura, cuestión que hace inconducente la aseveración del accionante de que la actual Legislatura se integra por veinticinco diputados.

- Que es inconcuso que las dos terceras partes a las que se hace referencia en el artículo 120 de la Constitución Local para la aprobación de las reformas y adiciones que a ésta correspondan, es de veintidós diputados y, si en el caso a consideración del acta de la Vigésima Novena Sesión del Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la Sexagésima Primera Legislatura, correspondiente a su tercer año de ejercicio legal, celebrada el catorce de abril del año en curso, particularmente del punto octavo del orden del día, por virtud del cual se sometió a consideración de esa Legislatura el dictamen con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Local, relacionadas con el acceso a la información pública y protección de datos personales, se desprende que se emitieron veinticuatro votos a favor y cero en contra, por lo que se declaró aprobado el dictamen por mayoría de votos.

- Que la falta de uno de los integrantes de la Asamblea Legislativa de esta entidad federativa, no es suficiente para declarar la invalidez del decreto impugnado, pues atendiendo al principio deliberativo que caracteriza a la democracia representativa, se desprende que habiéndose agotado el procedimiento para la reforma a la Constitución de la entidad, que incluye por supuesto el

quórum necesario para tal fin, así como haber desarrollado las fases deliberativas, en la forma autorizada.

- Que dicho planteamiento, además se justifica en la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando éstas no redundarían en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio por la ausencia de uno de los treinta y dos diputados que integran el total de la actual Legislatura Local, pues ni aun con la ausencia de uno de ellos, la mayoría calificada exigida por el artículo 120 de la Constitución Local, se ve vulnerado.

- Que esta cuestión también se traslada a la facultad otorgada al Poder Legislativo del Estado, contenida en el artículo 54, fracción XXIV, pues de la hipótesis que prevé esta porción normativa con lo expuesto por el actor, se desprende que sólo ante una ausencia absoluta del diputado propietario y suplente, es susceptible de convocar a elecciones extraordinarias para designar una nueva fórmula de diputados.

- Que en el acuerdo primero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de abril de dos mil dieciséis, se desprende que el secretario parlamentario certificó la aprobación que realizaron los Ayuntamientos del Estado, cumpliéndose con el primer requisito señalado en el artículo 120 de la Constitución Local y aprobándose por veinticuatro diputados de los presentes en la sesión del catorce de abril de dos mil dieciséis.

- Que si al respecto el secretario parlamentario, realizó la certificación respectiva de la aprobación que al efecto realizaron treinta y tres de los sesenta Ayuntamientos que integran el Estado, con lo cual se obtuvo la mayoría a que alude el Texto Constitucional Local, lo procedente fue que se aprobara el Decreto 217 y su orden de sanción y publicación por el Poder Ejecutivo.

- Cita las tesis aisladas IV.2o.A.1 CS (10a.) y IV.2o.A.2 CS (10a.), de títulos y subtítulos siguientes: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ÉSTAS" y "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES."

B. Informe del Poder Legislativo.

- Que el catorce de abril de dos mil dieciséis se aprobó el Decreto Número 217, por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la

Constitución Local, publicado en el Periódico Oficial Local el veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

- Que en la aprobación del referido decreto se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas legislativas que señala la norma, tales como la presentación de la iniciativa, el turno a la comisión correspondientes para su dictamen, la presentación del dictamen ante el Pleno y su aprobación por veinticuatro votos a favor y cero en contra, culminando con su publicación en el Periódico Oficial de Tlaxcala.

- Que la norma reclamada no se ve afectada de irregularidades relevantes ni irrelevantes, que trasciendan en modo alguno en la norma impugnada, argumento que encuentra sustento en la tesis P/J. 94/2001, de rubro siguiente: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

- Que el decreto impugnado fue creado con estricto apego a la legalidad, toda vez que se realizó de acuerdo a las facultades que le otorgan al Congreso Estatal los artículos 39, 40, 41 de la Constitución Federal, 54, fracción I, de la Constitución Local y 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

- Que la actual Legislatura inició actividades legislativas el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, integrada por treinta y dos diputados, diecinueve electos por el principio de mayoría relativa y trece por el principio de representación proporcional, por un periodo de tres años y no por veinticinco diputados, pues esta integración prevista en la actual redacción del artículo 32 de la Constitución Estatal será aplicable para la LXII Legislatura, la que iniciará actividades legislativas a partir del treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, aunado a que, del total de treinta y dos diputados que integran la actual Legislatura, se precisa que la norma combatida fue aprobada por el voto de 24 legisladores, lo cual, rebasa las dos terceras partes del total de los integrantes de la actual Legislatura.

- Que la aprobación de las reformas o adiciones a la Constitución Local, el Congreso Estatal esté obligado a convocar a elecciones extraordinarias de diputados pues no se encuentra previsto en el artículo 120 de la Constitución Local, como un requisito de existencia o validez de las reformas o adiciones a la Constitución de la entidad, pues al respecto la normatividad local sólo exige que las reformas o adiciones a la Constitución sean aprobadas por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Legislatura, sin que

dicha disposición constitucional exija que la Legislatura esté integrada en su totalidad o que previo a aprobar una adición o reforma a la Constitución Local, se deba convocar a elecciones extraordinarias, para el caso de que un diputado propietario o suplente no esté materialmente ejerciendo funciones legislativas, pues ello implicaría llegar al absurdo de paralizar el ejercicio de la función legislativa en detrimento del orden público y el interés social.

- Que las fracciones XXIV y XXV del artículo 54 de la Constitución Local establecen que el Congreso Local no está obligado a convocar a elecciones extraordinarias de diputados, pues sólo se efectuará cuando falte de manera absoluta el propietario y suplente, supuesto que no se ha generado en la actual Legislatura, ya que la licencia sin goce de sueldo por tiempo indefinido que se otorgó al referido diputado no es definitiva.

- Que el procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, se respetaron 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 regulen el objeto y desarrollo de los debates, así como el procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de votación establecidas y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

- Que las distintas etapas que conformaron el procedimiento legislativo cumplió con las etapas legislativas correspondientes: a) Iniciativa. Entre los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento legislativo, se encuentran los diputados que integran el Congreso Estatal, de conformidad con lo establecido por la fracción I del artículo 46 de la Constitución Local, por lo que los diputados que presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales de acceso a la información pública. b) Discusión. Emitido el dictamen con proyecto de decreto, por parte de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y de Información Pública y Protección de Datos Personales, éste fue remitido a la presidenta de la mesa directiva, así como a la Junta de la Coordinación y Concertación Política del Congreso Estatal, para que fuera listado y discutido en sesión del Pleno.

- Que el artículo 7o. de la Constitución Local señala que el Estado de Tlaxcala está integrado por sesenta Municipios, de los cuales treinta y tres se manifestaron a favor de aprobar el Decreto 217 y que se justifica con la siguiente documentación:

1. Constancia por la que se señala la aprobación del proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Estatal en materia de transparencia.

2. Escrito de veintiséis de abril de dos mil dieciséis, dirigido a diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado por el que se les da a conocer sobre el número de oficios y actas de Cabildo recibidos de los Ayuntamientos para efectos de la aprobación del proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Local.

3. Dictamen con proyecto de acuerdo por el que la mesa directiva tiene por recibida la certificación que hace el secretario parlamentario sobre la aprobación que realizaron los Ayuntamientos de la entidad del Decreto 217, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución de la entidad, en materia de transparencia.

4. Acuerdo por el que se tiene por recibida la certificación que hace el secretario parlamentario, sobre la aprobación que realizaron los Ayuntamientos de la entidad del Decreto 217, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Estatal, en materia de transparencia.

- Que de acuerdo con el artículo 120 mencionado para que las reformas o adiciones a la Constitución Estatal sean parte de la misma deban ser aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, los que para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros.

- Que el artículo 3o. de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala dispone que el Municipio es gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal, un síndico y regidores, cuyo número determine la legislación electoral vigente. El artículo 4o. define al Cabildo como la asamblea deliberativa compuesta por los integrantes del Ayuntamiento para proponer, acordar y ocuparse de los asuntos municipales. Así, la aprobación que hagan los Ayuntamientos de las propuestas de reforma y adiciones a la Constitución del Estado debe hacerse en una asamblea deliberativa (sesión de Cabildo).

- Que el artículo 36 establece que para celebrar una sesión de Cabildo será suficiente la asistencia de la mayoría de sus integrantes, mientras que los acuerdos de los Ayuntamientos se tomarán en las sesiones de Cabildo ordinarias o extraordinarias por mayoría de votos de los miembros presentes y por mayoría calificada cuando así lo señale la ley.

- Que el artículo 37 señala que los acuerdos de los Ayuntamientos se harán constar en un libro de actas, las que deben ser firmadas por los integrantes del Ayuntamiento que se encuentren presentes; en caso de no poder o querer hacerlo así, se asentará en el acta dando razón de la causa.

- Que conforme a las documentales referidas, este Alto Tribunal debe considerar satisfecho el requisito establecido en el artículo 120 de la Constitución Local, pues las treinta y tres actas de sesión de Cabildo correspondiente a treinta y tres Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala colman la exigencia prevista en la disposición constitucional local, en razón de que 33 Ayuntamientos, Amaxac de Guerrero, Atlangatepec, Benito Juárez, Contla de Juan Cuamatzi, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, El Carmen Tequexquitla, Emiliano Zapata, Españita, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Huamantla, Hueyotlipan, La Magdalena Tlatelulco, Lázaro Cárdenas, Muñoz de Domingo Arenas, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Francisco Tetlanohcan, San José Teacalco, Santa Apolonia Teacalco, San Lorenzo Axocomanitla, Sanctorum de Lázaro Cárdenas, Santa Ana Nopalucan, Tenancingo, Teolochoico, Tepetitla de Lardizábal, Tepeyanco, Tetla de la Solidaridad, Tetlatlahuca, Tlaxco, Totolac, Xaloztoc, Xaltocan y Xicohtzinco (de un total de 60 que integran el Estado) aprobaron el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Local, en materia de transparencia, lo cual, constituye la mayoría requerida por el artículo 120 de la referida constitución.

6. QUINTO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República. No formuló opinión en este asunto.

7. SEXTO.—Alegatos y cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades y los alegatos y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

8. SÉPTIMO.—Actuaciones posteriores. Mediante proveído de nueve de enero de dos mil diecisiete, se agregó al expediente el oficio del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala,¹ mediante el cual informó que la disposición transitoria impugnada en este asunto ha dejado de tener vigencia, para acreditar su dicho, remitió copia certificada de diversas documentales en copia certificada para que las mismas fueran tomadas en cuenta al momento de emitir la presente resolución.

¹ Registrado con número de promoción 000639, visible a fojas 681 a 690 del expediente.

CONSIDERANDO:

9. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea la posible contradicción del Decreto Número 217 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. SEGUNDO.—Precisión de la norma combatida. A efecto de establecer la materia de análisis de la presente acción de inconstitucionalidad, debe acudir al escrito inicial en donde el instituto estatal promovente señala de manera expresa que solicita la declaración de invalidez de lo siguiente:

"Decreto Número 217, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el veintiocho de abril de dos mil dieciséis, tomo XCV, segunda época, número extraordinario, específicamente el acuerdo primero, segundo, tercero y cuarto emitido por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; así como el artículo cuarto transitorio de la citada reforma, en especial el enunciado normativo que es del tenor literal siguiente: '... sin posibilidad de poder participar en el proceso inmediato de selección a nuevos comisionados'."

11. Ahora, del análisis integral del propio escrito inicial, se advierte que el promovente en sus conceptos de invalidez hace valer, por un lado, argumentos tendentes a demostrar lo que, en su concepto, constituyen diversas violaciones al procedimiento legislativo que dieron origen al decreto combatido y, por otro, argumentaciones específicas por las cuales considera que una porción normativa del artículo cuarto transitorio del propio decreto son, a su entender, violatorias del principio de no discriminación.

12. Por su parte, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, se publicó el "*Acuerdo sobre la aprobación que realizaron los Ayuntamientos de la entidad del Decreto Número 217, aprobado por la Sexagésima Primera Legislatura, en sesión de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de*

la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala",² emitido por la Mesa Directiva del Congreso Local, del que se advierte que los acuerdos primero, segundo, tercero y cuarto –que el promovente señala destacada mente en su escrito inicial–, están referidos a diversas actuaciones llevadas a cabo por dicho órgano en el proceso legislativo que culminó con la emisión de la reforma a la Constitución de esa entidad federativa.

13. En efecto, el primero de los acuerdos señalados contiene la recepción de la aprobación que de dicha reforma realizaron diversos Ayuntamientos de la entidad; el segundo la aprobación de la Legislatura del propio decreto; en el tercero, se ordena su remisión al Ejecutivo Estatal para su sanción y publicación en el correspondiente medio oficial; finalmente, en el cuarto, se ordena la publicación del propio acuerdo legislativo en el Periódico Oficial de la entidad.

14. En el mismo ejemplar de dicho Periódico Oficial, se publicó el Decreto Número 217, que contiene las citadas reformas y adiciones a diversos preceptos de la Constitución del Estado de Tlaxcala, así como el texto de los artículos transitorios que rigen a ese decreto, entre ellos, el numeral cuarto, cuya porción normativa se combate expresamente en este asunto.

15. Conforme a lo anterior, si bien el instituto estatal promovente señala que combate el contenido del acuerdo adoptado por la Mesa Directiva del

² Fojas 66 del expediente. El texto de los mencionados acuerdos es el siguiente:

"Primero. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47, 48 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; y 5, fracción I, 9, fracción III y 10, apartado A, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, tiene por recibida la certificación que hace el secretario parlamentario del Congreso del Estado, sobre la aprobación que realizaron los Ayuntamientos de la entidad del Decreto Número 217, aprobado por la Sexagésima Primera Legislatura, en sesión de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

"Segundo. Con fundamento en el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, se declara aprobado el Decreto Número 217 por el que se reforma el párrafo primero y la fracción V y sus incisos a), d) y e) del artículo 19; la fracción LIX del artículo 54; la denominación del capítulo III del título VIII; el artículo 97; el artículo 109. Se adicionan los incisos f), g), h) e i) a la fracción V del artículo 19, una fracción LX al artículo 5; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis.

"Tercero. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104, fracciones I y XIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, se ordena al secretario parlamentario de esta Soberanía remita el Decreto Número 217 al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su sanción y publicación correspondiente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

"Cuarto. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Dado en la sala de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl, a los veintiséis del mes de abril del año dos mil dieciséis."

Congreso Local, como parte integrante del Decreto 217, mediante el cual se publicó la reforma a diversos preceptos de la Constitución del Estado de Tlaxcala, lo cierto es que aquél no forma parte del decreto mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo Local publicó la norma impugnada, sino que constituye la publicidad que se dio a las actuaciones propias que el Congreso Local desplegó en el procedimiento de reformas aludido, de ahí que al ser parte integrante de este último, su impugnación no puede considerarse autónoma, sino como parte de la que se hace del procedimiento mismo.

16. En consecuencia, este Alto Tribunal llega a la convicción de que la materia de análisis en esta acción de inconstitucionalidad la constituye el Decreto Número 217, con motivo de las violaciones al procedimiento legislativo hechas valer por el accionante, así como el artículo cuarto transitorio del propio decreto en la porción normativa que señala: "... *sin posibilidad de participar en el proceso inmediato de selección a nuevos comisionados*". Lo anterior, encuentra sustento en el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 35/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."³

17. TERCERO.—Oportunidad. Corresponde determinar si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna. El primer párrafo del artículo 60⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que el plazo para la presentación de este medio de control 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 y, para el caso de que el último

³ Texto: "Los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma; por otra parte, de conformidad con los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Federal, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional combatidos sean publicados en el medio oficial correspondiente, de lo cual se concluye que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general, porque es en ese momento cuando los actos adquieren definitividad."

⁴ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

día del plazo fuese inhábil, la acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

18. En el caso que nos ocupa, la norma general combatida fue publicada mediante Decreto 217 de veintiocho de abril de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.⁵ Por tanto, el plazo para la interposición del presente mecanismo de regularidad constitucional transcurrió del viernes veintinueve de abril al sábado veintiocho de mayo de dos mil dieciséis.

19. En este orden de ideas, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el lunes treinta de mayo de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal,⁶ es decir, al día hábil siguiente al en que feneció el plazo respectivo, resulta claro que ésta fue presentada en forma oportuna.

20. CUARTO.—Legitimación. El artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ legitima a los organismos garantes del derecho al acceso a la información pública y a la protección de datos personales en las entidades federativas, para instar este medio de control constitucional en contra de leyes que vulneren esos derechos, expedidas por la entidad federativa a la que pertenezcan.

21. Por su parte, el artículo 11, párrafos primero y segundo, aplicable a este medio de control por remisión expresa del diverso 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia, prevén que el órgano promovente deberá comparecer por conducto del funcionario que, en términos de las normas que

⁵ Ejemplar consultable a fojas 66 a 69 del expediente en que se actúa.

⁶ Véase el sello visible al reverso de la foja 7 del expediente en que se actúa.

⁷ "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:

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

rigen su actuar, esté facultado para representarlo y que, en todo caso, se presumirá que el compareciente goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

22. Precisado lo anterior, debe señalarse que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala goza de legitimación para iniciar el presente medio de control, pues en términos del artículo 97, primer párrafo, de la Constitución Política de la entidad,⁸ se erige como el organismo garante del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en esa entidad federativa; asimismo, porque inicia esta acción de inconstitucionalidad en contra de un decreto de reformas a la Constitución Estatal que tuvo por objeto reformar, modificar y adicionar diversas disposiciones de ese ordenamiento, mediante las cuales se establecen los lineamientos a seguir en el Estado de Tlaxcala para garantizar el ejercicio de esos derechos, en específico, las relacionadas con la integración del órgano garante que crea, las cuales estima pueden redundar en perjuicio de los mencionados derechos fundamentales.

23. Resta ahora determinar si el referido instituto local, se encuentra debidamente representado en este proceso constitucional. En el caso, el escrito de acción de inconstitucionalidad se suscribió por Edgar González Romano en su carácter de comisionado presidente del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Tlaxcala, lo que acreditó con copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala de fecha doce de diciembre de dos mil trece, en el que se publicó el acuerdo del Congreso Local por el que se le reconoció tal carácter.⁹

24. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, en su artículo 36, fracción XV,¹⁰ prevé que el referido instituto

⁸ "Artículo 97. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el derecho humano que tiene toda persona para obtener información creada, administrada o en poder de los sujetos obligados, la cual no tendrá más limitación o excepción que aquella información que sea reservada o clasificada por comprometer la seguridad nacional, del Estado o la de los Municipios y aquella que ponga en riesgo la privacidad o la seguridad de los particulares; así como de proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados. Los sujetos obligados a proporcionar la información tendrán la facultad de clasificar y reservarla en atención a lo dispuesto por esta Constitución y la ley de la materia. ..."

⁹ Documental que obra agregada en la foja 8 del expediente en que se actúa.

¹⁰ "Artículo 36. El instituto tendrá, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

podrá iniciar el presente medio de control, mientras que los artículos 1, 6 y 20 del Reglamento Interno de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala,¹¹ vigentes al momento de presentación del escrito inicial, otorgan la representación jurídica del organismo al presidente del Consejo General.

25. Conforme a lo anterior, se concluye que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Tlaxcala, se encuentra legitimado para iniciar la presente acción de inconstitucionalidad y que se encuentra debidamente representado por conducto de su comisionado presidente.

26. QUINTO.—Improcedencia. Las autoridades emisora y promulgadora del decreto impugnado no hicieron valer motivos de improcedencia. No obstante, este Tribunal Pleno advierte de manera oficiosa que en el caso respecto de la impugnación específica que el promovente realiza del artículo cuarto transitorio del Decreto 217, por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, se actualiza una causa de improcedencia que origina su sobreseimiento, como se verá a continuación.

27. Como quedó relacionado en el último resultando de esta sentencia, el Congreso del Estado de Tlaxcala¹² hizo del conocimiento de este Alto Tribunal que el veinte de diciembre de dos mil dieciséis dicho órgano legislativo, a través del Decreto 299 "... declaró electos a los comisionados integrantes del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, quienes iniciaron su respectivo periodo a partir del dos de enero de dos mil diecisiete ...", de igual manera manifestó que con la emisión del citado decreto culminó el correspondiente proceso de elección y acota

"XV. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el Congreso del Estado que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales."

¹¹ "Artículo 1. Las disposiciones de este reglamento tienen por objeto regular la estructura orgánica y funcionamiento, así como los procedimientos administrativos de su competencia e implementación del Servicio Profesional de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala."

"Artículo 6. Para el desempeño de sus atribuciones, la Comisión contará con los órganos y unidades administrativas que a continuación se especifican:

"I. Consejo general;

"II. Presidente;

"III. Comisionados; ..."

"Artículo 20. El presidente del Consejo General es el representante legal de la comisión; en el desarrollo de sus funciones tiene las atribuciones siguientes: ..."

¹² Mediante oficio recibido el 4 de enero de 2017. Foja 681 del expediente.

que en él solamente tuvo participación en todas sus etapas el ex comisionado Francisco Mena Corona y finalmente manifiesta que "... [la] disposición normativa que fue impugnada a través de la presente acción de inconstitucionalidad ha dejado de tener vigencia legal en el orden jurídico local, pues ha concluido el plazo de quienes en su momento referían resentir alguna afectación a sus derechos ..."; asimismo, remitió copia certificada del mencionado Decreto 299 y de las constancias que estimó necesarias para acreditar su dicho.

28. A juicio de este Tribunal Pleno, el anterior planteamiento entraña una condición de improcedencia del presente medio de control, pues de conformidad con el artículo 19, fracción V, en relación con el 59 de la ley reglamentaria,¹³ la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando han cesados los efectos de la norma general impugnada por ser ésta su único objeto de análisis, máxime que su eventual declaración de invalidez no podría tener efectos retroactivos por no tratarse de la materia penal.

29. En efecto, este Tribunal Pleno ha considerado en diversos precedentes que la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos parte de la premisa genérica de que la norma que en ella se combate ha sido reformada, modificada, derogada o abrogada, mediante el mismo procedimiento legislativo que le dio origen. De igual manera, ha establecido diversas condicionantes para que dicho motivo de improcedencia se actualice de acuerdo con el tipo de acto legislativo que se verifique y con la materia que regule la norma de que se trate.¹⁴

¹³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

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

¹⁴ Al respecto, resultan ilustrativos los criterios contenidos en las tesis de títulos, subtítulos y rubro siguientes: **Tesis P./J. 25/2016 (10a.)**, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". **Tesis P./J. 13/2014 (10a.)**, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO PROCEDE SU SOBRESUMIMIENTO, SI LO QUE SE IMPUGNÓ FUE UN PRECEPTO DE LA LEY DE HACIENDA LOCAL Y ÉSTE SE ACTUALIZÓ MEDIANTE UN ACUERDO EMITIDO POR EL SECRETARIO DE HACIENDA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE. LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SONORA.". **Tesis P. IV/2014 (10a.)**, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.". **Tesis P./J. 24/2005**, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.", y **tesis P./J. 8/2004**, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

30. Una modulación a los anteriores criterios ocurre en los casos en los que la materia de este medio de control lo constituye la impugnación de una norma general de carácter transitorio. En este supuesto, el Tribunal Pleno ha considerado que la finalidad de los preceptos transitorios, consiste en establecer los lineamientos provisionales o de "tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la improcedencia del medio de control por haber cesado en sus efectos esa norma transitoria.¹⁵

31. A efecto de determinar si en el caso concreto se actualiza el motivo de improcedencia aludido, debe analizarse si el artículo cuarto transitorio del Decreto 217 por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, cumplió con la finalidad para el cual fue expedido, de manera tal que se hayan agotado de forma total los supuestos normativos de tránsito en él previstos.

32. Para este propósito, debe tenerse en cuenta que la reforma a diversos preceptos de la Constitución del Estado de Tlaxcala, contenida en el Decreto 217, tuvo como finalidad establecer los lineamientos a través de los cuales dicha entidad federativa garantizará el derecho a la información (artículo 19 en sus diversos apartados); así como la facultad del Congreso Local de nombrar a los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (artículo 54); también instituyó a dicho organismo y delineó sus características, funciones, atribuciones, conformación, el procedimiento para la designación de sus integrantes y la duración en su encargo, entre otras cuestiones (artículo 97); finalmente,

¹⁵ **Tesis P./J. 8/2008**, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley citada."

se incluyó a los miembros del instituto en cuestión como sujetos de responsabilidad política (artículo 109).

33. Por su parte, los preceptos transitorios del citado decreto legislativo son los siguientes:

"Artículo primero. En términos de lo previsto por el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, remítase el presente decreto a los sesenta Ayuntamientos del Estado, para la aprobación de las reformas y adiciones de carácter constitucional contenidas en el mismo."

"Artículo segundo. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala."

"Artículo tercero. El Congreso del Estado expedirá la legislación secundaria que derive del presente decreto, dentro de los treinta días siguientes a su entrada en vigor."

"Artículo cuarto. Los comisionados que actualmente conforman la Comisión de Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, formarán parte del nuevo organismo autónomo que establece el artículo 97 de esta Constitución y continuarán en sus funciones únicamente por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto por el Congreso del Estado de Tlaxcala, sin posibilidad de participar en el proceso inmediato de selección a nuevos comisionados."

"Artículo quinto. La designación de los nuevos comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, que comenzarán sus funciones a partir del 2 de enero de dos mil diecisiete se sujetarán al procedimiento siguiente:

"I. Para asegurar la renovación escalonada con motivo de los nombramientos que se realicen, el Congreso del Estado de Tlaxcala especificará el periodo del ejercicio por única ocasión para cada comisionado, tomando en consideración lo siguiente:

a) Nombrarán a un comisionado por un periodo de siete años, contados a partir de su nombramiento;

b) Nombrarán a un comisionado por un periodo de cinco años, contados a partir de su nombramiento; y,

"c) Nombrarán a un comisionado, por un período de tres años, contados a partir de su nombramiento.

"II. El Congreso del Estado de Tlaxcala nombrará por única vez, de entre los tres comisionados que conformen el Pleno del Consejo del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Tlaxcala, a quien fungirá como presidente del mismo por un periodo no mayor a tres años."

"Artículo sexto. Los asuntos que se encuentren en trámite o pendientes de emitir resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se sustanciarán ante el nuevo instituto."

"Artículo séptimo. Los recursos materiales y financieros, así como el personal que labora para la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, serán transferidos al Instituto creado. De ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social, los trabajadores de la comisión extinta."

"Artículo octavo. En los ordenamientos jurídicos en que se haga referencia a la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, se entenderá que se refiere al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala."

34. El artículo cuarto transitorio materia de este asunto prevé que los comisionados que conformaban la anterior Comisión de Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala formarían parte del nuevo organismo autónomo instaurado en el nuevo texto del numeral 97 de la Constitución del Estado,¹⁶ los que continuarían en sus funciones únicamente

¹⁶ (Reformado primer párrafo, P.O. 28 de abril de 2016)

"Artículo 97. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el derecho humano que tiene toda persona para obtener información creada, administrada o en poder de los sujetos obligados, la cual no tendrá más limitación o excepción que aquella información que sea reservada o clasificada por comprometer la seguridad nacional, del Estado o la de los Municipios y aquella que ponga en riesgo la privacidad o la seguridad de los particulares; así como de proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados. Los sujetos obligados a proporcionar la información tendrán la facultad de clasificar y reservarla en atención a lo dispuesto por esta Constitución y la ley de la materia.

(Reformado, P.O. 28 de abril de 2016)

"Su funcionamiento se regirá bajo los principios de certeza, independencia, imparcialidad, eficacia, profesionalismo, transparencia, objetividad, legalidad y máxima publicidad.

por el tiempo que restara del nombramiento que previamente les fue otorgado por el Congreso de la entidad; adicionalmente se señaló que dichos comisionados no tendrían la posibilidad de participar en el proceso inmediato de selección a nuevos comisionados.

35. Como se aprecia, en este precepto transitorio, se establecieron tanto los lineamientos provisionales que el Constituyente Local consideró necesario establecer para conformar la primera integración del nuevo Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, así como las reglas que operarían para esos integrantes respecto del siguiente proceso de selección de nuevos comisionados.

36. En forma adicional, el legislador constitucional local en el artículo quinto transitorio estableció el procedimiento a través del cual el Congreso de la entidad llevaría a cabo la designación de los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala que sustituirían a los señalados en el párrafo precedente; precisó que quienes fueran electos en el cargo, comenzarían sus funciones el dos de enero de dos mil diecisiete, que su renovación sería escalonada y que la designación de su presidente correría, por única ocasión, a cargo de la Legislatura.

(Reformado, P.O. 28 de abril de 2016)

"Los poderes públicos estatales, los Ayuntamientos, los órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal y cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal, estarán obligados a rendir la información pública que se les solicite.

(Reformado, P.O. 1 de agosto de 2008)

"Se dotará a la comisión de la estructura administrativa y de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

(Reformado, P.O. 28 de abril de 2016)

"El instituto contará con un Pleno integrado por tres comisionados propietarios y sus respectivos suplentes, mismos que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura que corresponda, mediante convocatoria pública abierta, expedida por el Congreso del Estado en la forma y términos que la ley señale. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género y se privilegiará la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

(Reformado, P.O. 28 de abril de 2016)

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y serán electos de manera escalonada sin posibilidad de reelección y no podrán ser cesados de su cargo durante el periodo para el que fueron nombrados, salvo por causa grave que calificará el Congreso del Estado conforme lo disponga la ley de la materia. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años. Estará obligado a rendir un informe anual ante el Congreso Local, en la fecha y en los términos que disponga la ley. Este cargo es incompatible con cualquier otro empleo o actividad, salvo la docencia y la investigación académica."

37. Ahora, de las diversas documentales que el promovente de esta acción de inconstitucionalidad adjuntó a su escrito inicial, se advierte que, efectivamente, los integrantes de la extinta Comisión de Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, pasaron a formar parte del nuevo organismo autónomo creado por la reforma al artículo 97 de la Constitución contenida en el citado Decreto 217/¹⁷. De igual manera se aprecia que dichos funcionarios públicos continuaron en el ejercicio de su encargo por el tiempo para el cual fueron designados por el Congreso Estatal, esto es, hasta el uno de enero de dos mil diecisiete.¹⁸

38. Hasta aquí, se llega a la convicción de que los supuestos contenidos en el artículo cuarto transitorio antes descritos se han agotado, pues ya cumplieron con la finalidad para la cual fueron emitidos, esto es, darle continuidad al funcionamiento, operación e integración del ente público creado por la Constitución del Estado de Tlaxcala para garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en la entidad.

39. Adicionalmente, también debe considerarse agotado el supuesto normativo en el que se estableció que los comisionados que culminaron su encargo el uno de enero de dos mil diecisiete, no tendrían posibilidad de participar en el proceso inmediato de selección de nuevos comisionados a que se refiere el artículo quinto transitorio, pues como se evidenciará, el Pleno del Congreso sí les brindó la oportunidad de participar en dicho proceso como se aprecia a continuación:

- De la Gaceta Parlamentaria de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis,¹⁹ se advierte que en el segundo punto de la orden del día de la sesión extraordinaria del Congreso Local a celebrarse en esa fecha, se agendó el siguien-

¹⁷ Lo cual se corrobora con el acta de sesión de 2 de enero de 2014, de la extinta Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales estatal, de la que se advierte su integración (foja 10 del expediente), así como del acta de sesión del nuevo Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de 26 de mayo de 2016, de la que se desprende que los integrantes de este nuevo organismo son los mismos que el del anterior (foja 45 del expediente), documentales que en copia certificada fueron anexadas al escrito inicial por el promovente de este medio de control.

¹⁸ Mediante Decreto 216 publicado en el Periódico Oficial local el 12 de diciembre de 2013, el Congreso del Estado de Tlaxcala designó a los integrantes de la entonces Comisión de Acceso a la Información estatal para el periodo comprendido del 2 de enero de 2014 al 1 de enero de 2017 (foja 9 del expediente).

¹⁹ Consultable en el portal de Internet del Congreso del Estado de Tlaxcala en la siguiente dirección electrónica: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2015/09/GACETA-18-NOVIEMBRE.pdf>.

te asunto: "Segundo. Primera lectura del dictamen con proyecto de acuerdo, por el que se emite la convocatoria para la elección de los comisionados e integrantes del Consejo Consultivo del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala; que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y, la de Información Pública y Protección de Datos Personales."

- Del citado dictamen publicado en la misma Gaceta Parlamentaria se destaca el considerando VI, cuyo tenor es el siguiente:

"VI. De acuerdo a la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día diez de junio del año dos mil once, de la que se desprende la obligación de todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales de realizar una interpretación conforme, por lo que en el asunto que nos ocupa se debe de otorgar la posibilidad a los comisionados que se encuentran actualmente en funciones a fin de que participen en el proceso de elección de integrantes del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, lo anterior en virtud de que actualmente se está dirimiendo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad, por lo que de otorgarles la razón y este Congreso aplicar la legislación estatal de acuerdo a una interpretación literal de lo dispuesto en nuestro máximo ordenamiento local y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de nuestra entidad se les estaría vulnerando sus derechos y se generaría incertidumbre al procedimiento, en consecuencia se sugiere al Pleno de este Poder Legislativo inaplicar las disposiciones normativas que les limita la participación a los actuales comisionados, y se faculta al secretario parlamentario, a través de la actuaría parlamentaria, les notifique de inmediato y personalmente a cada comisionado la convocatoria, ya que para este Poder Legislativo no existe impedimento para que participen en el presente proceso de elección de comisionados. Para tal efecto tiene aplicación el criterio siguiente: ... Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. No es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la Constitución Federal (se transcribe)."

- Del acta de la correspondiente sesión extraordinaria,²⁰ se aprecia que se dio la lectura íntegra del citado dictamen, que el Pleno de la Legislatura

²⁰ Visible en el portal web del Congreso del Estado de Tlaxcala en la dirección electrónica: http://www.congresotlaxcala.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2016/05/acta_ext_18112016.pdf.

dispensó el trámite de su segunda lectura, la cual fue aprobada por diecinueve votos a favor y cero en contra; acto continuo, se puso a discusión el dictamen de mérito en lo general y en lo particular sin que ningún diputado hiciera uso de la palabra, por lo que se procedió a la votación del dictamen, el cual fue aprobado por diecinueve votos a favor y cero en contra.

• Finalmente, del Decreto 299 remitido en copia certificada por el Congreso del Estado de Tlaxcala²¹ y publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el treinta de diciembre de dos mil dieciséis,²² se advierte básicamente que el Congreso del Estado declaró válido el procedimiento de selección de aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, conforme a la convocatoria previamente aprobada el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis; declaró electos a los nuevos comisionados para fungir en dicho cargo a partir del dos de enero de dos mil diecisiete bajo un esquema de escalonamiento y designó a la presidenta de ese instituto. Dicho decreto es del tenor siguiente:

"El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, a nombre del pueblo decreta.

"Número: 299.

"Artículo primero. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 45, 54, fracción LIX y 97 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 5, fracción I, 7, 9, fracción II, y 10, apartado A, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; 30, 32 y 33 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala; artículo quinto transitorio del Decreto Número 217, publicado el veintiocho de abril del año dos mil dieciséis y al noveno transitorio del Decreto 221, publicado el cuatro de mayo del año en curso, se declara válido el procedimiento de selección de aspirantes a comisionados del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala,

²¹ Visible a fojas 687 del expediente en que se actúa.

²² Visible a fojas 694 del expediente. Esta documental fue exhibida por la comisionada presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, mediante escrito presentado ante este Alto Tribunal el 20 de enero de 2017, a efecto de acreditar dicho carácter y realizar diversas solicitudes en el expediente. Dicho escrito y sus anexos se agregaron a los autos mediante proveído de 23 de enero de 2017 dictado por el Ministro instructor.

en términos de la convocatoria aprobada en fecha dieciocho de noviembre del año en curso, en que se declaran electos a los comisionados integrantes del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, quienes cumplirán su respectivo periodo a partir del dos de enero de dos mil diecisiete, a los profesionistas:

Marlene Alonso Meneses	Comisionada presidenta	7 años
Francisco José Morones Servín	Comisionado	5 años
José David Cabrera Canales	Comisionado	3 años

"Artículo segundo. De conformidad con el artículo quinto transitorio del decreto número 217, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha veintiocho de abril del año dos mil dieciséis, se nombra a la licenciada Marlene Alonso Meneses, como presidenta del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado.'

"TRANSITORIOS

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir de la fecha de su aprobación, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.'

"Artículo segundo. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 54, fracción XXX y 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en relación con el diverso 14, fracción I punto i del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, una vez aprobado el presente Decreto, el Pleno deberá tomar la protesta de ley a los ciudadanos mencionados en el artículo primero del presente decreto, a efecto de que rindan la protesta de ley ante esta Soberanía.'

"Al Ejecutivo para que lo sancione y mande publicar.

"Dado en la sala de sesiones del palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la Ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl, a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis."

40. De este instrumento legislativo, se advierte básicamente que el Congreso del Estado declaró válido el procedimiento de selección de aspirantes

a comisionados del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, conforme a la convocatoria previamente aprobada el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis; declaró electos a los nuevos comisionados para fungir en dicho cargo a partir del dos de enero de dos mil diecisiete bajo un esquema de escalonamiento y designó a la presidenta de ese instituto.

41. Como se aprecia también, el Congreso del Estado de Tlaxcala, con antelación a la emisión de la convocatoria en la que de conformidad con el artículo quinto transitorio del decreto combatido establecería el procedimiento para la elección de los comisionados del instituto promovente que comenzarían sus funciones a partir del dos de enero de dos mil diecisiete, aprobó el dictamen elaborado por las Comisiones Legislativas correspondientes en el que se propuso brindar la oportunidad a los comisionados que en ese momento ocupaban dicho cargo, de participar en el correspondiente proceso de selección y hacer de su conocimiento dicha determinación.

42. Todo lo anterior, pone en evidencia que el precepto transitorio impugnado en este asunto, ya agotó la totalidad de los supuestos normativos para los cuales fue emitido, pues como se señaló, culminó el proceso de transición al nuevo ente público creado por la Constitución Local, con la designación de sus nuevos titulares, en el cual la propia Legislatura culminó y declaró válido el procedimiento de selección correspondiente y designó a los comisionados del Consejo General del Instituto de que se trata, los cuales entraron en funciones el dos de enero de dos mil diecisiete.

43. Así al haber cesado en su totalidad los efectos el artículo cuarto transitorio del Decreto 217, lo procedente es sobreseer en el presente asunto, con apoyo en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso artículo 19, fracción V, del propio ordenamiento, al haber cesado en sus efectos.

44. SEXTO.—Estudio de fondo. Derivado de la determinación adoptada en el punto anterior, este Tribunal Pleno advierte que la materia de estudio del presente asunto, se constriñe al análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente, en los que aduce básicamente diversas irregularidades en las que presuntamente incurrió el Congreso del Estado de Tlaxcala en el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma constitucional local materia del decreto impugnado.

45. Esta Suprema Corte, a propósito del análisis constitucional de los procedimientos legislativos que dan origen a las normas impugnadas en este

medio de control, ha sustentado 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.

46. 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.²³

²³ "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.—Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero,

47. 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.

48. 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. También 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.

49. 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.

50. En conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión

Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Roberto Lara Chagoyán.". (Registro digital: 169493, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, tesis P. XLIX/2008, página 709).

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.

51. Una vez precisado lo anterior, debe recordarse que el promovente de esta acción de inconstitucionalidad aduce en su **primer concepto de invalidez**, que el procedimiento de reformas a la Constitución del Estado de Tlaxcala que dio origen a las normas contenidas en el decreto impugnado debe declararse inválido porque el Congreso sesionó la reforma impugnada sin estar debidamente integrado, pues de sus veinticinco miembros solamente estuvieron presentes veinticuatro; lo anterior, debido a la ausencia de uno de sus miembros, generada por el otorgamiento de licencia indefinida al diputado propietario y al fallecimiento del respectivo suplente, misma que debió cubrirse mediante la celebración de elecciones extraordinarias, lo cual originó que el órgano legislativo no contara con la representación de una parte de la ciudadanía.

52. A juicio de este Tribunal Pleno resulta infundado el anterior argumento, en razón de lo siguiente:

53. Para analizar este planteamiento debe precisarse de manera previa que el instituto local promovente parte de una premisa errónea, en cuanto al número de Diputados que integran al Congreso del Estado de Tlaxcala. En efecto, a la fecha de emisión y publicación del decreto impugnado –veintiocho de abril de dos mil dieciséis– la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, se encontraba integrada por treinta y dos diputados²⁴ y no por los veinticinco que señala el promovente. En este orden, amén de resultar impreciso parte del argumento de invalidez expuesto por el accionante, es que su análisis se realizará bajo el contexto que ha quedado precisado.

54. Conforme al artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, vigente al momento de la emisión del decreto impugnado,²⁵ el Con-

²⁴ Como se advierte del "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala por el que declara integrada la LXI Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para el periodo constitucional comprendido del 31 de diciembre de 2013 al 30 de diciembre de 2016"; publicado en el Periódico Oficial de la entidad de 5 de febrero de 2014, visible a fojas 166 y 167 de este expediente.

²⁵ Artículo 32. El Congreso del Estado **estará integrado por treinta y dos diputados** electos en su totalidad cada tres años; diecinueve según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y trece electos según el principio de representación

greso del Estado estaba integrado por treinta y dos diputados y que por cada propietario, se elegiría un suplente; asimismo, el último párrafo de este numeral,²⁶ prevé que en el caso de que algún diputado dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente. Por su parte, el diverso artículo 41²⁷ del propio ordenamiento local, prevé para efectos del funcionamiento del propio órgano legislativo, que éste no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; por su parte, los artículos 37²⁸ y 54, fracción XXXI,²⁹ del citado ordenamiento supremo local prevén el derecho de los diputados a solicitar licencia del cargo y la correlativa atribución del órgano legislativo de concederla. Finalmente, de las fracciones XXIV y XXV,³⁰ del último de los numerales citados, se desprende la atribución del Congreso Local de convocar a elecciones extraordinarias de diputados cuando, por cualquiera circunstancia, falten de una manera absoluta el propietario y el suplente; así como de gobernador y Ayuntamientos en los casos previstos en esta Constitución, para lo cual, instruirá al Instituto Electoral Local.

proporcional en una circunscripción plurinominal mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la ley de la materia. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula."

²⁶ "Artículo 32. ...

(Último párrafo)

(Reformado, P.O. 3 de noviembre de 2003)

"Si alguno de los diputados dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá de acuerdo con lo que prescribe la ley de la materia."

²⁷ "Artículo 41. El Congreso no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los diputados que asistan los días señalados por la ley deberán compeler a los ausentes para que concurren, apercibiéndolos de las penas que la misma ley establezca y, en su caso, llamarán a los respectivos suplentes, a fin de que desempeñen las funciones de los propietarios mientras se presentan éstos, o bien, los substituyan en forma definitiva conforme a la ley."

²⁸ "Artículo 37. El cargo de diputado propietario es incompatible con cualquier otra comisión o empleo de la Federación, Estado o Municipio sea o no con sueldo; pero el Congreso o la Comisión Permanente en su caso, podrán conceder licencia a sus miembros, a fin de que desempeñen las comisiones o empleos para los que hayan sido nombrados. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes en ejercicio de las funciones del propietario.

"La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado."

²⁹ "Artículo 54. Son facultades del Congreso:

"... XXXI. Conceder licencia a sus miembros y al gobernador, en los términos que dispone esta Constitución."

³⁰ "...

"XXIV. Convocar a elecciones extraordinarias de diputados cuando, por cualquiera circunstancia, falten de una manera absoluta el propietario y el suplente; así como de gobernador y Ayuntamientos en los casos previstos en esta Constitución;

"XXV. Instruir al organismo público local electoral, para que proceda a efectuar las elecciones extraordinarias convocadas por el Congreso; ..."

55. De la interpretación armónica y sistemática de los numerales referidos se obtiene, en lo que al caso interesa, que si bien el Congreso del Estado de Tlaxcala debe integrarse por un número determinado de legisladores –treinta y dos en el caso concreto–, lo cierto es, que la ausencia de uno de ellos no genera una alteración en su funcionamiento que lleve a invalidar los productos derivados de su función preponderantemente legislativa, pues conforme a su propia Constitución, el órgano legislativo puede desempeñar válidamente sus funciones con la presencia de más de la mitad de sus miembros, en el caso concreto, diecisiete diputados, por lo que, si como el propio promovente expresa, el decreto combatido fue aprobado por veinticuatro legisladores, esto es, más de la mitad de los miembros que conformaban la Legislatura, es que deviene infundado su argumento que hace valer en este sentido.

56. De igual manera, la ausencia de un diputado propietario originada por el otorgamiento de una licencia temporal y la imposibilidad material de cubrirla por parte del suplente ante su fallecimiento, a juicio de este Tribunal Pleno, no originan que un sector de la ciudadanía del Estado de Tlaxcala quede sin representación ante la Legislatura como lo señala el instituto promovente, pues, por un lado, dicho cuerpo colegiado en su integridad, es el que guarda la representatividad de la totalidad de la población de esa entidad federativa y no solo uno de sus integrantes.

57. En el segundo concepto de invalidez hecho valer, se estima que el Poder Legislativo Estatal violentó el procedimiento de reforma constitucional local, previsto en el artículo 120 de la norma suprema estatal, pues no transparentó la votación de los Municipios que la aprobaron, esto es, no señaló cuántos, ni cuáles fueron los que emitieron su voto aprobatorio.

58. A fin de analizar el anterior argumento, resulta necesario reproducir el contenido del citado artículo 120 de la Constitución del Estado de Tlaxcala:

"Artículo 120. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, quienes para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros. Si transcurrido un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

"Cuando la Legislatura considere procedente revisar toda o proponer una nueva Constitución, convocará a una convención constitucional con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara.

"Si el resultado de la convención es afirmativo se someterá a plebiscito.

"La ley establecerá los procedimientos para el cumplimiento de este título."

59. Como se ve, la propia Constitución del Estado de Tlaxcala instituyó un procedimiento especial para poder ser adicionada o reformada, puesto que para ello, deben satisfacerse una serie de requisitos por parte de los entes públicos que se señalan en este precepto. Del propio numeral es factible inferir las actuaciones que cada uno debe desarrollar para que dichas adiciones o reformas sean parte del Texto Constitucional Local. Así, se tiene que los entes públicos a que se refiere la norma anterior son:

1. El Poder Legislativo del Estado, y

2. Los Municipios que conforman a la entidad federativa, a través de sus Ayuntamientos.

60. Del propio numeral, se advierte que corresponde a dichos entes llevar a cabo una serie de actuaciones, de ahí que pueda inferirse, que toca al Poder Legislativo Local, el desarrollo de lo siguiente:

a. Llevar a cabo el procedimiento legislativo correspondiente a dichas adiciones o reformas, conforme a la propia Constitución Local,³¹ su ley orgánica³² y sus reglamentos³³ –recepción de la iniciativa, turno a comisiones, dictámenes de las comisiones correspondientes, discusión–.

³¹ **Constitución Política del Estado de Tlaxcala.**

"Artículo 47. Los proyectos o iniciativas adquirirán el carácter de ley o decreto, cuando sean aprobados por la mayoría de los diputados presentes, salvo que la ley disponga otra cosa."

"Artículo 48. Todo proyecto de decreto, así como los asuntos en que deba recaer resolución del Congreso, se tramitarán conforme a lo establecido en su ley orgánica y disposiciones reglamentarias."

³² **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.**

"Artículo 7. Las decisiones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes salvo disposición contraria establecida en la Constitución Política del Estado u otros ordenamientos." "Artículo 10. Serán emitidas las resoluciones siguientes:

"A. Decretos:

"I. Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; ..."

³³ **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.**

"Artículo 57. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, el conocimiento de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las iniciativas de reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución."

b. Acordar por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros las adiciones o reformas.

c. Remitir el proyecto de adiciones o reformas a los Ayuntamientos del Estado.

d. Con posterioridad a lo anterior, recibir los votos emitidos por los Ayuntamientos.

e. Hacer el cómputo correspondiente.

f. En su caso, hacer la declaratoria de aprobación por parte de la Mayoría simple de los Ayuntamientos.

g. Emitir el decreto respectivo y enviarlo al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Por su parte, a los Ayuntamientos les corresponde:

a. Recibir del Poder Legislativo Local el proyecto de adiciones o reformas.

b. Aprobar o no, las reformas o adiciones por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros.

c. Remitir el sentido de su voto a la Legislatura Local.

d. Para el caso de que transcurrido un mes posterior a la recepción de la aprobación no hubieran hecho pronunciamiento, se entenderá que aprueban las reformas o adiciones.

61. De lo anterior, en lo que al caso interesa, se tiene que el Congreso del Estado de Tlaxcala dentro del procedimiento de reformas constitucionales, se encuentra obligado, entre otras cuestiones, a recibir las comunicaciones de los Municipios a través de las cuales expresan su aprobación o no al proyecto de adiciones o reformas; derivado de esto, surge la obligación de verificar el sentido de la decisión adoptada por el Cabildo, la cual, en caso de ser aprobatoria, deberá haber sido emitida por las dos terceras partes de los miembros de cada Ayuntamiento; finalmente, hará el cómputo correspondiente a fin de determinar si la mayoría de los Municipios de la entidad, aprobaron el proyecto de adiciones o reformas; sin embargo, no existe una obligación expresa derivada de la Constitución Local de publicitar cuántos, ni cuáles fueron los Municipios que emitieron su voto aprobatorio.

62. Ahora bien, no obstante que pudiera ser deseable el que se hubiera dado publicidad a la cantidad y al nombre de los Municipios que aprobaron la reforma contenida en el decreto impugnado, lo cierto es, que esta supuesta falta de publicidad de los diferentes actos que conforman el procedimiento de reformas constitucionales locales, no vulneran los principios democrático y representativo, pues como se señaló, el Congreso del Estado de Tlaxcala no estaba obligado a ello, en tanto que la Constitución Local al regular las formalidades de su propio procedimiento de reformas, no lo señala así; por lo que esa irregularidad aducida por el promovente es inexistente, de ahí lo infundado de su argumento.

63. Al margen de lo anterior, en el presente expediente obran constancias de las que se advierte que el Congreso del Estado de Tlaxcala sí verificó la actualización de los requisitos referidos, esto es, el número y la identificación particularizada de los Municipios que aprobaron la mencionada reforma, como se aprecia a continuación:

64. Obra en autos la constancia de veintiséis de abril de dos mil dieciséis,³⁴ mediante la cual el secretario parlamentario del Congreso del Estado certifica, que a esa fecha "... remitieron su acta correspondiente, en tiempo y forma, los Ayuntamientos de los siguientes Municipios: (1) Amaxac de Guerrero; (2) Atlangatepec; (3) Benito Juárez; (4) Cuapiaxtla; (5) Cuaxomulco; (6) El Carmen Tequexquiltla; (7) Emiliano Zapata; (8) Españita; (9) Huamantla; (10) Hueyotlipan; (11) La Magdalena Tlaltelulco; (12) Lázaro Cárdenas; (13) Muñoz de Domingo Arenas; (14) Nanacamilpa de Mariano Arista; (15) San Francisco Tetlanohcan; (16) San José Teacalco; (17) Santa Apolonia Teacalco; (18) San Lorenzo Axocomanitla; (19) Sanctórum de Lázaro Cárdenas; (20) Santa Ana Nopalucan; (21) Tenancingo; (22) Teolocholco; (23) Tepetitla de Lardizábal; (24) Tepeyanco; (25) Tetla de la Solidaridad; (26) Tetlatlahuca; (27) Tlaxco; (28) Totolac; (29) Xaloztoc; (30) Xaltocan; (31) Xicohtzinco; (32) Contla de Juan Cuamatzi e (33) Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, siendo un total de 33 Municipios que sí aprobaron dicha reforma.—Lo que se hace constar para los efectos legales procedentes y se remite a la Mesa Directiva de este Congreso del Estado para su acuerdo correspondiente a los veintiséis días del mes de abril del año dos mil dieciséis."

65. También consta en el expediente el oficio que el citado secretario Parlamentario envió a la Mesa Directiva del Congreso Local, a fin de remitirle las constancias relativas a la aprobación de la reforma constitucional de mé-

³⁴ Fojas 437 y 438.

rito por parte de los Municipios citados,³⁵ consistentes en los oficios por los que se remitieron a la Legislatura, las correspondientes actas de Cabildo de los treinta y tres Ayuntamientos, de las que se advierte aprobaron la reforma constitucional contenida en el decreto impugnado.³⁶

66. Finalmente, también consta en autos el acuerdo adoptado por la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala,³⁷ mediante el cual tiene por recibidas las documentales señaladas en el párrafo anterior; realiza la declaratoria de haberse aprobado el decreto impugnado; ordena su remisión al Poder Ejecutivo Local para su sanción y su publicación en el Periódico Oficial de la entidad y ordena la publicación del propio acuerdo en el citado medio oficial, la cual tuvo verificativo el veintiocho de abril de dos mil dieciséis.³⁸

67. En razón de lo anterior, es dable concluir que el Congreso del Estado de Tlaxcala cumplió con las formalidades establecidas por la propia Constitución Local en su procedimiento de reformas o adiciones, en lo que toca a la intervención de los Ayuntamientos, aspecto en el que se encuentra inmerso el concepto de invalidez en estudio; de tal suerte que el hecho de que no haya publicitado el nombre y número de los Ayuntamientos que aprobaron la reforma constitucional local de mérito, como se dijo, no es un elemento que produzca un vicio formal en el citado procedimiento de reformas y mucho menos que tenga un potencial invalidatorio, pues la Constitución Local no lo exige así; además de que, en dado caso, con la emisión y publicación del acuerdo emitido por la mesa directiva de la Legislatura a que se hizo referencia en párrafos precedentes, este Tribunal Pleno considera quedaría subsanada la supuesta irregularidad alegada por el promovente, puesto que, para su emisión, dicho órgano legislativo verificó el número y nombres de los Ayuntamientos que aprobaron la reforma de mérito.

68. Con base en lo anterior, se reitera que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el instituto local promovente y, por ende, lo procedente es reconocer la validez del procedimiento de reformas a la Constitución del Estado de Tlaxcala a que se contrae el decreto impugnado en este asunto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

³⁵ Foja 441.

³⁶ Fojas 471 a 673.

³⁷ Fojas 445 y 446.

³⁸ Como se advierte del ejemplar del Periódico Oficial local, que obra a foja 148 de autos.

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en el presente asunto, respecto del artículo cuarto transitorio del Decreto Número 217 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de abril de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el considerando quinto de esta resolución.

TERCERO.—De la salvedad indicada en el punto resolutivo anterior, se reconoce la validez del Decreto Número 217 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de la legitimación, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma combatida, a la oportunidad y a la legitimación. El Ministro Medina Mora I. reservó su derecho de formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo transitorio cuarto del Decreto Número 217 por el que se

reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del Decreto Número 217 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P/J. 94/2001, P/J. 8/2004, P/J. 35/2004, P/J. 24/2005, P/J. 8/2008, P/J. 13/2014 (10a.), P. IV/2014 (10a.), IV.2o.A.2 CS (10a.), IV.2o.A.1 CS (10a.), 1a./J. 45/2015 (10a.), 1a./J. 47/2015 (10a.) y P/J. 25/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIV, agosto de 2001, página 438; XIX, marzo de 2004, página 958 y junio de 2004, página 864; XXI, mayo de 2005, página 782 y XXVII, febrero de 2008, página 1111; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de

marzo de 2014 a las 9:53 horas, del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, páginas 157 y 227; 12, Tomo IV, noviembre de 2014, páginas 3035 y 3037; 19, Tomo I, junio de 2015, página 533; 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394 y 35; y Tomo I, octubre de 2016, página 65, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la acción de inconstitucionalidad 40/2016.

Por lo que se refiere al considerando cuarto, específicamente, en relación con lo señalado en el párrafo 22, estimo que la legitimación de los organismos garantes, conforme al artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, se encuentra limitada, no al tipo de norma que pueden impugnar, sino al tipo de violación que pueden plantear. En este sentido, no es relevante que se combatan normas de la Constitución Estatal relacionadas con los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, sino que en su contra se hagan valer violaciones a estos derechos.

Al respecto, considero que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala no está legitimado para hacer valer vicios en el procedimiento legislativo que derivó en la expedición del Decreto Número 217, relacionados con la falta de representatividad al interior del Congreso Local, al momento de la discusión y aprobación del dictamen relativo (al haberse configurado la vacante definitiva de una de las diputaciones y no haberse convocado a elecciones extraordinarias para cubrirla), así como con la indefinición en el número de Ayuntamientos que aprobaron dicho decreto. Tampoco para alegar discriminación en el procedimiento de selección de nuevos comisionados del referido instituto (al no permitirse a los comisionados –entonces en funciones– participar dentro del mismo).

Luego, al no haber aducido violaciones a los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, debió sobreseerse en la acción, por falta de legitimación del promovente.

Sin perjuicio de lo anterior, por lo que respecta al considerando sexto, comparto el sentido, pero parcialmente las consideraciones de la sentencia, pues me aparto del argumento expuesto en el párrafo 56, en el sentido de que la ausencia de un diputado no ocasiona que una parte de la ciudadanía no sea representada; de la aplicación de los artículos 47 de la Constitución y 7 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Tlaxcala, al procedimiento de reforma constitucional; de las afirmaciones del párrafo 62, en el sentido de que sería deseable que se publicaran el número y nombres de los Ayuntamientos que aprueben las reformas o adiciones constitucionales y de que la falta de publicación no vulnera los principios democrático y representativo, pues, además de resultar innecesarias, no responden al planteamiento que se formula en el segundo concepto de invalidez; y de las razones señaladas en el párrafo 67, que parecen apuntar a la existencia de un vicio no invalidante que quedó subsanado.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE A LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EMITIR LA NORMATIVA PARA REGULAR EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO DE LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, SIEMPRE Y CUANDO NO EMITA CRITERIOS RELACIONADOS CON LOS PRINCIPIOS Y BASES SUSTANTIVAS CONSTITUCIONALES, DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO OCTAVO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA TRANSITORIA QUE CUMPLE UNA FUNCIÓN SUSTANTIVA (ARTÍCULO TRANSITORIO OCTAVO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE HIDALGO. EL ORGANISMO GARANTE DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA TIENE LA FACULTAD DE PROPONER EL REGLAMENTO DE LA LEY QUE LO RIGE Y SUS MODIFICACIONES (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE EXPEDIR, EN SU ESFERA ADMINISTRATIVA, LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS RESPECTIVAS NO IMPLICA REGULAR EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL ORGANISMO GARANTE DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO OCTAVO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LA DISPOSICIÓN QUE FACULTA AL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA A ÚNICAMENTE PROPONER SU REGLAMENTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO OCTAVO DE LA LEY REFERIDA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2016. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 23 DE MAYO DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

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

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo,¹ publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

I. Trámite

1. Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada. El tres de junio de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de Pablo Francisco Muñoz Díaz, quien se ostentó como director general de Asuntos Jurídicos del referido instituto, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

2. Norma general cuya invalidez se reclama. En esta acción de inconstitucionalidad se impugna el artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

¹ "Octavo. El Ejecutivo del Estado expedirá el reglamento de esta ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor."

3. **Conceptos de invalidez.** El promovente en su concepto de invalidez, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

Inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. Violación a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

El artículo octavo transitorio impugnado al establecer que será el Poder Ejecutivo del Estado el que reglamentará la Ley de Transparencia Local, diluye y mina las facultades y autonomía del organismo garante local, ya que, por un lado, de acuerdo a su naturaleza es este órgano el que debe emitir su propia normativa y, por otro, es competencia exclusiva del organismo local de transparencia regular el desarrollo del acceso a la información en la entidad.

De acuerdo con el diseño normativo de los organismos garantes locales en materia de transparencia, dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, los legisladores estatales al crear estos organismos deben, además de atender los citados preceptos constitucionales, deben tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De una interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos mencionados en el párrafo anterior, los organismos garantes, tanto federal como locales, cuentan con facultades quasi-legislativas para garantizar el derecho de acceso a la información y emitir normas generales en su ámbito de competencia en las que regulen y reglamenten los aspectos contenidos en sus leyes locales.

Así, las leyes locales podrán tener normas reglamentarias pero lo que respecta a la regulación y ejercicio del acceso a la información, sólo podrán emitirse por el organismo garante local.

De este modo, las normas secundarias que reglamenten las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información pueden ser de dos tipos:

a) reglamentarias orgánicamente, las cuales deben ser emitidas a efecto de que ajusten y modifiquen las estructuras orgánicas de los sujetos obligados en los términos mandados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La normatividad relativa a los aspectos orgánicos de cada sujeto obligado será emitida dependiendo de la autonomía y la habilitación con la que cuente cada uno de ellos, siempre con la perspecti-

va y respeto de la división de poderes, prevista en el artículo 116 de la Constitución Federal.

b) reglamentarias sustantivamente, las que se refieren al ejercicio, revisión y control tanto de las solicitudes y recursos de revisión en materia de acceso a la información, como de las obligaciones de transparencia, comunes y específicas. La normativa relativa a lo sustantivo del derecho de acceso a la información sólo puede ser emitida por el organismo garante local, quien atendiendo a los parámetros que para el efecto emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, emitirá lineamientos generales, atendibles a todos los sujetos obligados de la entidad federativa.

En el caso existe una violación a las referidas facultades reglamentarias, ya que el artículo octavo transitorio impugnado, le concede la facultad reglamentaria al poder ejecutivo local, en contra de la propia autonomía del organismo garante de la entidad, pues invade y minimiza sus facultades, contraviniendo el principio de autonomía previsto en la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. y la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Federal.

Cita en apoyo, por analogía, la tesis jurisprudencial P/J. 89/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 95-BIS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", en la que el Pleno de la Suprema Corte estableció que un legislador local no puede trastocar la competencia originaria concedida en la Constitución Federal, como es el caso de la atribuida a los organismos garantes locales, siendo jurídicamente inadmisibles que el legislador ordinario estatal imponga obligaciones o establezca la posibilidad de que realicen funciones ajenas al ámbito de atribuciones establecidas previamente por el órgano reformador de la Constitución Federal o de la local.

De este modo, el artículo impugnado invade, por un lado, las facultades del organismo garante local en cuanto a sus atribuciones quasi-legislativas y, por otro, su autonomía sometiéndolo a una reglamentación que emitirá el Poder Ejecutivo, en desdoro de una división de poderes.

4. Disposiciones que el promovente señala como violadas. Los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV, V, VIII; 73, fracción XXIX-S; y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce; y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de seis de junio de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 42/2016,² promovida por el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

6. Por acuerdo de siete de junio de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus informes. También dio vista a la procuradora general de la República para que formulara el pedimento correspondiente.³

7. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública solemne de dos de enero del año en curso, y toda vez que el presente asunto, se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó returnar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

8. Informes de los Poderes Legislativo⁴ y Ejecutivo⁵ de la entidad.

A) El Poder Legislativo señaló, en síntesis, lo siguiente:

- Es cierto que el Congreso Local, en sesión ordinaria, discutió y aprobó la iniciativa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, la cual se publicó el día cuatro de mayo de dos mil dieciséis y se promulgó con sustento en la autonomía y soberanía estatal, a efecto de implementar las reformas realizadas a nivel federal de siete de febrero de dos mil catorce y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuatro de mayo de dos mil quince, las cuales obligan a las entidades federativas a homologar sus legislaciones a los principios y procedimientos en la materia, por lo que resulta incuestionable la facultad de

² Foja 59 del expediente principal.

³ Fojas 60 a 62 del expediente.

⁴ Páginas 90 a 95 del expediente.

⁵ Páginas 412 a 422 del expediente.

la legislatura para expedir leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública.

- El Congreso Local es competente para prever el reconocimiento de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Estatal para proveer en la esfera administrativa lo necesario para el cumplimiento de la ley, por lo que el artículo impugnado es válido y se apega a la Constitución y a la ley general en la materia, por haber sido aprobado e incluido en la ley, por estar conforme a los principios de división de poderes y facultades de cada uno de ellos, considerando que la protección del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, ha sido concebida desde la Constitución Federal como una facultad concurrente de los distintos órdenes de gobierno y poderes públicos.

- No se invade la esfera de competencia del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo, cuyas atribuciones en materia de reglamentación se establecen en el artículo 36, fracción XXIV, de la ley, pues se le otorga la facultad para reglamentar lo necesario para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus atribuciones, sin embargo, la facultad para expedir el reglamento de la ley, es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, en términos de lo expuesto por el artículo 71 de la Constitución Estatal, de promulgar y ejecutar las leyes y decretos, proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para su exacta observancia.

- El artículo impugnado tiene pleno sustento jurídico y constitucional, pues así lo ha expuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer la naturaleza y alcance de la facultad reglamentaria de los Poderes Ejecutivos, acorde a los criterios jurisprudenciales y aisladas 2a. XLIV/2003, VI.2o. 188 A y P/J. 30/2007, de rubros: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO. INCLUYE LA DE DETERMINAR LAS AUTORIDADES QUE ESPECÍFICAMENTE EJERCERÁN LAS ATRIBUCIONES CONCEDIDAS A DETERMINADO ORGANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.", "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.", "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO." y "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."

B) El Poder Ejecutivo del Estado al rendir su informe señaló, en síntesis, lo siguiente:

- En su carácter de gobernador promulgó y publicó el Decreto "655", en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, que contiene la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el

Estado de Hidalgo. Con su entrada en vigor para su aplicación y observancia se da cumplimiento al artículo 6o. constitucional y quinto transitorio de la Ley General de Acceso a la Información Pública, armonizando la normatividad estatal aplicable en materia de protección al derecho humano a la información, con la Ley Fundamental.

- El artículo octavo transitorio impugnado, no invade la esfera de competencia del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo, debido a que la Ley Suprema de la Unión crea una pluralidad de autoridades en la protección y observancia del derecho humano a la información, además de que la propia Constitución General, establece la obligación de las autoridades en materia de coordinación y colaboración de transparencia y acceso a la información pública.

- El Poder Ejecutivo Local tiene facultades reglamentarias de conformidad con la fracción I y en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en apego a los principios de supremacía constitucional, legalidad, interpretación conforme y libertad de configuración legislativa.

- El artículo octavo transitorio impugnado, se encuentra fundamentado en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Estatal, en armonía con el artículo 2 de la Ley del Periódico Oficial del Estado, ya que para que entre en vigor una ley o reglamento y tenga aplicación legal en la entidad, tiene que ser publicada por decreto del Poder Ejecutivo del Estado, es decir, la única autoridad facultada para dar a conocer una ley emitida por el Congreso Estatal, así como sus reglamentos, lo es el gobernador del Estado, por tanto, el artículo octavo transitorio del que se alega su constitucionalidad, se encuentra fundamentado, en virtud del principio constitucional de aplicatoriedad y observancia de la ley.

- De la propia interpretación que ha emitido el Máximo Tribunal, se entiende que el titular del Ejecutivo del Estado podrá, en ejercicio de sus funciones, expedir reglamentos de las leyes que emanen del Congreso del Estado, pues su objetivo es un mejor proveer, con la condicionante de no contrariar la Ley Suprema.

- Conforme al principio de legalidad el artículo 120 de la Constitución Federal obliga a los gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, concatenando con la fracción I del artículo 71 de la Constitución Estatal, el gobernador tiene facultades reglamentarias, debido a que dicha fracción a la letra dice: "Promulgar y ejecutar las leyes y decretos, pro-

veyendo en la esfera administrativa lo necesario para su exacta observancia", en el entendido de que autoriza al Poder Ejecutivo del Estado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes federales y estatales, cuyos alcances se encuentran acotados a la propia Constitución, así como las leyes generales y estatales en materia de transparencia y acceso a la información, además la fracción II del mismo artículo 71 dice: "... expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución de leyes.". Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis jurisprudencial P/J. 79/2009, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES."

- De igual manera, los organismos públicos autónomos, al ser autoridad al igual que los poderes clásicos de la unión, también se rigen bajo el mismo principio de "sujeción a la ley" y lo contenido en la fracción XXIII del artículo 36, el organismo garante local de transparencia tiene la facultad de proponer el reglamento de esta ley y sus modificaciones, por tanto, la propia ley le concede las facultades de elaborar el reglamento, pero el ejecutivo local deberá expedirlo, es decir, publicarlo en el Periódico Oficial del Estado.

- El artículo 6o. constitucional establece una cláusula competencial en la forma de un mandato al Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal, para reglamentar los procesos de transparencia y acceso a la información pública, como aquellos destinados a controlar su cumplimiento, de ahí deriva el fundamento de existencia de una ley reglamentaria. Además, el referido artículo 6o., párrafo cuarto, establece principios que deben regir en materia de transparencia, sin establecer de manera exclusiva el derecho de reglamentación del instituto de transparencia, ni a nivel nacional ni local.

- Es por ello que el órgano legislativo estatal puede reglamentar la norma constitucional, que a su vez, establece un estándar mínimo de fundamentos por lo que respecta a su competencia, pues basta que se considere necesario regular una situación social y lo haga dentro de los parámetros marcados en la Ley Suprema, sin vulnerar ningún principio sustantivo, para reconocer su validez constitucional. Sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda evaluar los méritos de un diseño legislativo en lugar de otro, como sería la conveniencia de agrupar toda la regulación de una materia en un solo código, o bien, la dispersión de la regulación en leyes especializadas. Por tanto, esta decisión corresponde a los hacedores de política pública, la que, conforme a los principios democráticos de división de poderes, debe entenderse depositada en la órbita de potestades legislativas y ejecutivas de las entidades federativas.

- Aplicando la interpretación conforme y el control difuso de constitucionalidad-convencional, que se establece en el artículo 1o. constitucional, y como la ley local en el artículo 36, fracción XXIII, faculta al instituto como órgano garante de transparencia a proponer el reglamento de la ley estatal, debe interpretarse que ambas autoridades coadyuvan en su expedición, sin menoscabo o invasión de esferas de poder de cada una. Las propias leyes en armonía, establecen el principio de colaboración entre las distintas instituciones estatales en la creación o elaboración de los lineamientos en materia de transparencia y acceso a la información, aunado a que el promovente no impugnó el artículo 36, fracción XXIII.

- El artículo octavo transitorio impugnado, se encuentra apegado a derecho. El artículo 36 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, faculta al instituto de transparencia local a elaborar el reglamento de dicha ley, luego entonces, la ley en ningún momento contrapone facultades, tanto al ejecutivo como al instituto, al contrario, en vía de garantizar de manera amplia el ejercicio pleno del derecho a la información, en vía de colaboración, exhorta a las autoridades a coordinarse en la aplicación de la Constitución y leyes generales.

- Insiste en que es aplicable el principio de interpretación conforme, a fin de que se considere que tanto el ejecutivo estatal como el instituto de transparencia local están facultados para expedir reglamentos, pues cohabitan en un parámetro de igualdad y coordinación, por lo que respecta a la materia de transparencia.

9. Opinión de la entonces Procuraduría General de la República.

Esta dependencia no emitió opinión alguna a pesar de estar debidamente notificada.⁶

10. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁷ Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública solemne de dos de enero del año en curso, y toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó retornar el asunto que

⁶ Página 411 del expediente principal.

⁷ Página 279 del expediente principal. Esto mediante auto de 26 de agosto de 2016.

nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

II. Competencia

11. 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 h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algún instrumento de carácter internacional.

III. Oportunidad

12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁹ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

⁸ "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:

"... h) El organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e ..."

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

13. El decreto que contiene el artículo impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis,¹⁰ por lo que tomando en cuenta esta fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el cinco de mayo de dos mil dieciséis, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales hubiera vencido el tres de junio de dos mil dieciséis.

14. Por tanto, si la demanda se presentó el último día del plazo en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, esto es el tres de junio de dos mil dieciséis, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja cincuenta y uno del expediente, la impugnación resulta oportuna.

IV. Legitimación

15. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

16. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

17. En el caso, la acción se promovió en contra del artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, expedida por el Congreso Local, esto es, en contra de una ley estatal, y se planteó la vulneración a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, así como el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de dos mil catorce, los cuales tienen que ver con el derecho a la información pública y el órgano garante local que la misma Constitución Federal establece, respecto de la facultad para expedir el reglamento de la referida ley de transparencia de la entidad, por lo que no cabe duda que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, accionante, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

¹⁰ En las páginas 426 a 450 del expediente principal obra una copia certificada del Periódico Oficial de la entidad de 4 de mayo de 2016.

18. Suscribe la demanda, Pablo Francisco Muñoz Díaz, ostentándose como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que acredita con la copia certificada de su credencial, expedida el cinco de mayo de dos mil cinco.¹¹

19. Ahora bien en términos del artículo 29, fracciones I y II, del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos,¹² dicho funcionario cuenta con la representación legal del instituto accionante.

20. Conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se acredita en este caso y por consiguiente se le reconoce la representación al funcionario indicado.

V. Causas de improcedencia

21. En la presente acción, las autoridades emisora y promulgadora no hicieron valer causas de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte, de oficio, que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar el concepto de invalidez planteado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovente.

22. Antes de pasar al estudio de fondo, conviene puntualizar que, a pesar de que ya transcurrió el plazo que el artículo transitorio impugnado dispuso para la emisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, el mismo no ha cesado en sus efectos y, por tanto, es susceptible de ser estudiado por este Tribunal Pleno. La razón para afirmar lo anterior recae en una de las funciones con las que cumple este artículo transitorio octavo pues, además de disponer el plazo en el que deberá emitirse el reglamento, establece la facultad del titular del

¹¹ Página 52 del expediente principal.

¹² "Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales; contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

Poder Ejecutivo Local para emitirlo, siendo justamente esta última, la función impugnada por el promovente.

23. Los artículos transitorios pueden cumplir con distintas funciones; hay un primer tipo de función estrictamente relacionada con el engranaje de una política legislativa, consistente en determinar el ámbito de validez temporal de la norma publicada –la entrada en vigor de la misma– o el de otras normas en el ordenamiento –su derogación–. Por la naturaleza de la función, estos artículos transitorios son temporales y se considera que sus efectos cesan, una vez que se cumple lo que éstos disponen.

24. Por otro lado, existen artículos transitorios que no se ciñen a la tipología antes descrita, pues en vez de cumplir con una función relacionada con la política legislativa, tienen una función sustantiva. Ya sea que a través de ellos se asigne una competencia precisa –como ocurre en el caso concreto– o que se desarrollen bases sustantivas que condicionen la regulación que la autoridad emitirá en el futuro, estos artículos tienen un carácter complejo y por su identidad con el cuerpo del texto normativo, requieren de un tratamiento diferenciado por parte del juzgador. Desde el punto de vista material, al cumplir con una función sustantiva, estos artículos transitorios deben ser estudiados como cualquier artículo integrante del cuerpo normativo, sin importar su denominación o su ubicación.

25. De esta forma, ante la existencia de estas dos categorías de funciones desarrolladas por los artículos transitorios –la estrictamente relacionada con la política legislativa y la sustantiva–, el juzgador debe identificar el objeto de la impugnación y a partir de ahí, modular su tratamiento. En ese sentido y a través de una interpretación funcional, deberá estudiar los artículos transitorios sustantivos, dejando de lado el carácter temporal y accesorio que clásicamente se le atribuye a los mismos.

26. En el caso concreto, se impugna el artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, que establece la facultad del Poder Ejecutivo Estatal para expedir el reglamento de la misma, en un determinado tiempo. Tomando en cuenta que se impugna la función sustantiva del transitorio, el establecimiento de una facultad susceptible de producir efectos en el futuro, corresponde entrar al análisis del concepto de invalidez formulado por el instituto promovente, aun si el plazo que el propio artículo establecía para la expedición del reglamento, ya transcurrió.

VI. Consideraciones y fundamentos

27. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugna el artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, que establece la facultad del Poder Ejecutivo Estatal para expedir el reglamento de la referida ley. Dicha norma impugnada señala:

"OCTAVO.—El Ejecutivo del Estado expedirá el reglamento de esta ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor."

28. El instituto promovente considera que el artículo impugnado es inconstitucional porque viola los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, ya que le compete al órgano garante local emitir su propia normativa y regular el desarrollo del acceso a la información en el Estado. En este sentido el artículo impugnado diluye y mina sus facultades al señalar que será el Poder Ejecutivo Local el encargado de reglamentar la ley local de la materia.

29. Precisa que de una interpretación de los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, así como del 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que los organismos garantes tienen facultades quasi-legislativas para garantizar el derecho de acceso a la información y emitir normas generales en su ámbito competencial en las que regulen y reglamenten las leyes locales.

30. Señala que las normas que reglamenten las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información pueden ser de dos tipos: reglamentarias orgánicas y reglamentarias sustantivas, siendo que ambas sólo pueden ser expedidas por los organismos garantes.

31. De este modo, concluye que el artículo transitorio impugnado invade y minimiza las facultades y autonomía del órgano garante local al someterlo a una reglamentación que emitirá el Poder Ejecutivo Local, en "desdoro" de la división de poderes.

32. Pues bien, para resolver lo planteado conviene precisar lo que establece la Constitución Federal en sus artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, respecto de los órganos garantes locales.

33. El artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, prevé la obligación de los Estados de establecer en sus constituciones organismos

autónomos, especializados, imparciales y Colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la propia Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para desarrollar justamente estas bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del referido derecho.¹³

34. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.¹⁴

35. Así, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. constitucional, entiende que los organismos garantes son aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales, que son independientes, imparciales y Colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, y responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales. La ley destaca también que será en la ley federal y en la de las entidades federativas donde se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilida-

¹³ "Artículo 116.

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

¹⁴ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

des, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos órganos garantes.¹⁵

36. La ley dispone, además, que los órganos garantes tendrán la estructura administrativa necesaria para la gestión y desempeño de sus funciones, además de la garantía de otorgamiento de presupuesto adecuado y suficiente.¹⁶

37. Conviene hacer referencia al artículo 36, fracción XXIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo,¹⁷ del cual, vinculado con el artículo octavo transitorio impugnado, se extrae, por un lado, la facultad del Instituto de únicamente hacer la propuesta del reglamento de la ley y sus modificaciones y, por otro, la atribución del Poder Ejecutivo de la entidad para expedir dicho reglamento.

38. De este modo, resulta claro de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, que el concepto de invalidez enderezado por el accionante en contra del artículo transitorio octavo resulta fundado, al menos en lo que tiene que ver con la estructura orgánica del órgano garante y la reglamentación orgánica de la Ley de Transparencia del Estado. El Ejecutivo del Estado no puede incidir de ninguna manera en las disposiciones internas, ni orgáni-

¹⁵ "Artículo 37. Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y Colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la Ley Federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

¹⁶ "Artículo 40. Los organismos garantes tendrán la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones.

"El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la presente ley, las leyes federales y de las entidades federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria."

¹⁷ "Artículo 36. El instituto funcionará de forma colegiada en reunión de Consejo General, que será su órgano superior en los términos que señale su estatuto orgánico y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXIII. Proponer el reglamento de esta ley y sus modificaciones."

cas, ni administrativas para el ejercicio de las funciones que el órgano garante tiene encomendadas desde la Constitución y la ley general, ni aquellas que bajo la competencia residual de los artículos 124, 116, fracción VIII y 73, fracción XXIX-S, constitucionales y de la ley general, le corresponden al legislador local al regular la materia que nos ocupa.

39. En efecto, para este Tribunal Pleno no cabe duda que el artículo impugnado no se refiere al reglamento que debe expedir el Poder Ejecutivo Local, en el ámbito de su competencia, como comúnmente se hace en la esfera administrativa a su exacta observancia, sino que, como ya se dijo, de la lectura del artículo 36, fracción XXIII, de la misma ley local, en relación con el artículo octavo impugnado, se advierte que, al no otorgarle la facultad al instituto para emitir el reglamento interno, se entiende que esa facultad únicamente le corresponde al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, este servidor público con esa facultad podría incluso regular aspectos ajenos que corresponden al Instituto, vulnerando con ello, su autonomía constitucional.

40. Es evidente que el Ejecutivo Local tiene que incorporar en sus normas de la administración pública local, la regulación correspondiente para armonizar en su propio ámbito los principios y bases que se prevén en el artículo 6o. de la Constitución, esto es, en lo que le corresponde como órgano u órganos obligados para garantizar el derecho al acceso a la información pública. Esto, sin embargo, de ninguna manera implica la facultad de reglamentar el funcionamiento del órgano garante local, cuya naturaleza se encuentra definida claramente desde la Constitución y especificada en la ley general correspondiente, ya que no pertenece de ninguna manera al ámbito del Poder Ejecutivo Estatal. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado se limita, justamente, a su esfera administrativa, el órgano garante de la materia claramente no pertenece a ésta.

41. Ahora bien, en lo que se refiere a la parte del argumento sobre regulación de la actividad del órgano autónomo, de las normas analizadas claramente se desprende la posibilidad de que sobre los mecanismos establecidos en la Ley de Transparencia del Estado, el órgano garante pueda establecer disposiciones internas (*ad-intra*) para el correcto funcionamiento y desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, lo que puede comprender hasta la creación o regulación interna de órganos y procesos relacionados con los órganos obligados.

42. Sobre lo que el órgano garante no tiene ya facultad para regular, es en lo que se refiere a los criterios relacionados con los principios y bases sustan-

tivas que desde el artículo 6o. de la Constitución, los instrumentos internacionales en la materia y la ley general, resultan aplicables para la resolución de los recursos e impugnaciones relacionados con solicitudes de información específicas. El órgano garante realiza esta función mediante la interpretación de las normas aplicables en los asuntos y procedimientos de su competencia y la aplicación de la prueba de daño correspondiente. Estos criterios se expresan en sus resoluciones, es por ello que el órgano garante no tiene una facultad regulatoria sustantiva sino, únicamente, una facultad de interpretación que resulta de la estructura de recursos y de las resoluciones que el mismo emita y, en un momento dado, de los criterios orientadores que emita el Instituto Nacional de Acceso a la Información. La facultad de desarrollo de criterios, se encuentra en los artículos relativos a los recursos y procedimientos de impugnación o la facultad de atracción de los recursos de revisión locales por parte del órgano garante federal.¹⁸

43. Así, entonces, este tribunal considera fundado el concepto de invalidez planteado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y lo procedente es declarar la invalidez del artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo por ir en contra de los

¹⁸ Dentro de los artículos relevantes relacionados con el desarrollo sustantivo de la facultad de los órganos garantes y de la elaboración de criterios, pueden verse lo siguientes:

"Artículo 42. Los organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"I. Interpretar los ordenamientos que les resulten aplicables y que deriven de esta ley y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

"Artículo 199. Una vez que hayan causado ejecutoria las resoluciones dictadas en los recursos que se sometan a su competencia, el instituto podrá emitir los criterios de interpretación que estime pertinentes y que deriven de lo resuelto en dichos asuntos.

"El instituto podrá emitir criterios de carácter orientador para los organismos garantes locales, que se establecerán por reiteración al resolver tres casos análogos de manera consecutiva en el mismo sentido, por al menos dos terceras partes del Pleno del instituto, derivados de resoluciones que hayan causado estado."

"Artículo 181. El Pleno del instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus comisionados, de oficio o a petición de los organismos garantes, podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"El instituto establecerá mecanismos que le permitan identificar los recursos de revisión presentados ante los organismos garantes que conlleven un interés y trascendencia para ser conocidos.

"Los recurrentes podrán hacer del conocimiento del instituto la existencia de recursos de revisión que de oficio podría conocer."

artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

VII. Efectos

44. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁹ la invalidez decretada respecto del artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso Local.

45. Asimismo, en vía de consecuencia, la citada invalidez debe hacerse extensiva al artículo 36, fracción XXIII, de la misma norma legal, en virtud de que, al ser parte del sistema que únicamente faculta al instituto a proponer el reglamento, en términos del apartado anterior, adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo transitorio octavo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, publicada mediante Decreto 655 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cuatro de mayo de dos mil dieciséis y, en vía de consecuencia, la del artículo 36, fracción XXIII, del citado ordenamiento; las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Hidalgo.

¹⁹ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones en cuanto a las causas de improcedencia, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio octavo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 36, fracción XXIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, y 2) determinar que la invalidez

decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso Local.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintitrés de mayo previo aviso a la Presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2019.

La tesis aislada de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXV, Número 868, página 1762.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia VI.2o. 188 A, 2a. XLIV/2003, P./J. 30/2007, P./J. 89/2007 y P./J. 79/2009 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XV, enero de 1995, página 298, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XVII, abril de 2003, página 210; XXV, mayo de 2007, página 1515; XXVI, diciembre de 2007, página 739, y XXX, agosto de 2009, página 1067, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 42/2016, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintitrés de abril de dos mil diecinueve.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, que establece que el Ejecutivo de esa entidad expedirá el reglamento de la ley de la materia, dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Lo anterior, al considerar que el Poder Ejecutivo del Estado no puede incidir de ninguna manera en las disposiciones internas, orgánicas o administrativas para el ejercicio de las funciones que el órgano garante tiene encomendadas desde la Constitución y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, considero que el asunto presentaba la oportunidad para que este Tribunal Pleno, se pronunciara en relación con la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo a nivel federal como local, frente a los órganos constitucionales autónomos que, entre sus atribuciones, cuentan con la de emitir disposiciones reglamentarias en la materia.

En mi opinión, debió establecerse la directriz que defina las cuestiones que pueden ser reguladas en los reglamentos que se expidan tanto por el Poder Ejecutivo Federal como por los Poderes Ejecutivos Locales, de tal manera que, al ejercer su facultad reglamentaria, no invadan la esfera de atribuciones de los organismos garantes locales.

Para ello, considero que era suficiente con precisar que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Estatal para reglamentar la Ley de Transparencia del Estado de Hidalgo deriva de los artículos 71, fracciones I y II,¹ de la Constitución Política de la entidad, en tanto establecen que son facultades del gobernador promulgar y ejecutar las leyes y decretos y expedir los reglamentos necesarios para la mejor ejecución de las leyes.

¹ "Artículo 71. Son facultades y obligaciones del gobernador:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos, proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para su exacta observancia;

"II. Expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución de las leyes."

Sin embargo, esa facultad debe ejercerse sin invadir las atribuciones otorgadas constitucionalmente a los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

Efectivamente, derivado de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se estableció la creación de los institutos locales como organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, con la atribución de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, conforme a los principios y bases previstos en el artículo 6o. constitucional y la ley general de la materia.

En ese sentido, el artículo 37² de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reitera la autonomía otorgada constitucionalmente y establece que los organismos garantes cuentan, además, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

Con base en lo anterior, puede considerarse que en términos de las atribuciones otorgadas al organismo garante local tanto en la Constitución como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Poder Ejecutivo Estatal, al emitir el reglamento, no puede regular cuestiones orgánicas, de estructura, ni de la materia sustantiva porque ello es competencia del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Artículo 37. Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables. "En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. POR REGLA GENERAL NO PUEDEN PLANTEARSE IMPEDIMENTOS PARA SU CONOCIMIENTO EN ATENCIÓN A LA NATURALEZA DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, YA QUE DEBIDO A SU CARÁCTER ABSTRACTO, NO ATIENDE A INTERESES PARTICULARES, NI SE ANALIZA UN CONFLICTO ENTRE PARTES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS SENADORES QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DEMANDAR LA INVALIDEZ DE UN DECRETO PRESIDENCIAL, A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 125 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR DEFINITIVIDAD AL IMPUGNARSE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA RELATIVA, CUANDO LA NORMA GENERAL SE IMPUGNE DENTRO DE LOS TREINTA DÍAS NATURALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, AUN CUANDO SU EXPEDICIÓN DERIVE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PREVIA.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA OMISSIONES RELATIVAS EN COMPETENCIAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO, QUE SE ACTUALIZA CUANDO EL ÓRGANO LEGISLATIVO EMITE NORMAS TENIENDO LA OBLIGACIÓN O UN MANDATO RELATIVO

A LA EXPEDICIÓN DE CIERTA LEY, PERO LO HACE DE MANERA IN-COMPLETA O DEFICIENTE.

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANTIVO O MATERIAL, SINO MERAMENTE FORMAL AL HABERSE REPRODUCIDO EL TEXTO ANTERIOR [ARTÍCULOS 1, 2, 3, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES III, V Y VII, 5, 6, FRACCIONES I Y IV, INCISO A), Y PÁRRAFO PENÚLTIMO, 7, FRACCIONES I, INCISO B), Y III, 8, 10, 11, 12, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, 13, 15, 16 Y 17 DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y LOS DIVERSOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DEL DECRETO).

XI. VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, POR LO QUE SE REFIERE A LAS OMISIONES LEGISLATIVAS ATRIBUIDAS A DICHA LEY).

XII. OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS).

XIII. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PERMITE FIJARLAS DISCRECIONALMENTE, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA AL NO ESTABLECERSE CRITERIOS, ELEMENTOS O PARÁMETROS OBJETIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES II, III, IV, INCISOS B) Y C) Y PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO A), II Y IV, DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO].

XIV. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. INVALIDEZ DE LA REGULACIÓN QUE PRETENDE DESARROLLAR LAS BASES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 127 CONSTITUCIONAL SIN ESTABLECER LOS ELEMENTOS TÉCNICOS, BASES, PROCEDIMIENTOS O METODOLOGÍA PARA CONOCER EL MONTO MÁXIMO DE LA REMUNERACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MÁXIME QUE ÉSTE INCLUYE PRESTACIONES EN ESPECIE PROPIAS DEL CARGO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES II, III, IV, INCISOS B) Y C) Y PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO A), II Y IV, DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

XV. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA LEY QUE LAS REGULA NO DESARROLLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y LAS CUATRO EXCEPCIONES A LA REGLA GENERAL DE NO PERCIBIR UNA REMUNERACIÓN MAYOR A LA DEL SUPERIOR JERÁRQUICO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO

PRIMERO, FRACCIONES II, III, IV, INCISOS B) Y C) Y PÁRRAFO ÚLTIMO Y 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO A), II Y IV, DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

XVI. AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LOS ENTES AUTÓNOMOS Y DEL PODER JUDICIAL. LA CAPACIDAD DE DECIDIR LA REMUNERACIÓN DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS RESPONDE A LA NECESIDAD DE GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DE SU FUNCIONAMIENTO INTERNO PARA CUMPLIR SUS FUNCIONES TÉCNICAS ESPECIALIZADAS Y TIENE SU FUNDAMENTO TANTO CONSTITUCIONAL COMO CONVENCIONAL.

XVII. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA POSIBILIDAD DE FIJARLAS SIN MAYOR CRITERIO QUE GARANTICE LAS CARACTERÍSTICAS QUE EXIGE EL ARTÍCULO 127 CONSTITUCIONAL RESULTA INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES II, III, IV, INCISOS B) Y C) Y PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO A), II Y IV, DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

XVIII. INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIX. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FRASE "TALES REMUNERACIONES" PREVISTA EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY QUE LAS REGULA, DEBE LEERSE EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE LE ES PROPIO Y EN EL QUE SE RIGE LA EXIGENCIA CONSISTENTE EN QUE LOS CRÉDITOS O PRÉSTAMOS NO FORMAN PARTE DE LA REMUNERACIÓN QUE RECIBE EL SERVIDOR PÚBLICO (ARTÍCULO 12, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS).

XX. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CON-

TEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.

XXI. DELITO DE REMUNERACIÓN ILÍCITA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL TIPO PENAL RELATIVO Y LA SANCIÓN POR SU COMISIÓN, AL NO TOMAR EN CUENTA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS NO NECESARIAMENTE SON PARTÍCIPES DE UN PAGO A SU FAVOR EN DEMASÍA, PARTE DE UNA BASE EQUIVOCADA QUE GENERA INCERTIDUMBRE Y POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL).

XXII. DELITO DE REMUNERACIÓN ILÍCITA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL TIPO PENAL RELATIVO Y LA SANCIÓN POR SU COMISIÓN, AL NO PRECISAR CUÁNDO EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA QUE EL SERVIDOR PÚBLICO REPORTE A SU SUPERIOR JERÁRQUICO UN PAGO EN DEMASÍA, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL).

XXIII. DELITO DE REMUNERACIÓN ILÍCITA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL TIPO PENAL RELATIVO Y LA SANCIÓN POR SU COMISIÓN, AL NO ESPECIFICAR A QUÉ ORDENAMIENTO SE REFIERE CON LAS FRASES "DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LA PRESENTE LEY", "EN EL ARTÍCULO 5 DE LA PRESENTE LEY" Y "DE LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY", VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL).

XXIV. DELITO DE REMUNERACIÓN ILÍCITA. LAS SANCIONES PREVISTAS POR LA COMISIÓN DE DICHO ILÍCITO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TODA VEZ QUE LA GRADUACIÓN NUMÉRICA ATIENDE ÚNICAMENTE AL MONTO DEL BENEFICIO OTORGADO SIN CONSIDERAR EL DAÑO AL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE CONDENA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A QUE EN EL SIGUIENTE PERIODO ORDINARIO DE SESIONES LEGISLE RESPECTO DE LAS DEFICIENCIAS LEGISLATIVAS ADVERTIDAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES II, III, Y

IV, INCISOS B) Y C), ASÍ COMO PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO A), II Y IV, DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO].

XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PROCESAL PENAL QUE SURTIRÁ EFECTOS RETROACTIVOS AL SEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DECRETO IMPUGNADO, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER, EN CADA CASO CONCRETO SUJETO A SU CONOCIMIENTO, DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN ESTA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL).

XXVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES II, III Y IV, INCISOS B) Y C), ASÍ COMO PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO A), II Y IV, DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 20 DE MAYO DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **veinte de mayo de dos mil diecinueve**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad y su acumulada identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demandas.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, Luis Raúl González Pérez, con el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

Posteriormente, el cinco de diciembre siguiente, Mayuli Latifa Martínez Simón, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Nadia Navarro Acevedo, Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, Raúl Paz Alonso, Julen Rementería del Puerto, Alejandra Nohemí Reynoso Sánchez, Indira de Jesús Rosales San Román, María Guadalupe Saldaña Cisneros, Josefina Eugenia Vázquez Mota, José Erandi Bermúdez Méndez, Gina Andrea Cruz Blackledge, Víctor Oswaldo Fuentes Solís, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Marco Antonio Gama Basarte, Ismael García Cabeza de Vaca, Minerva Hernández Ramos, Mauricio Kuri González, Kenia López Rabadán, Gustavo Enrique Madero Muñoz, Martha Cecilia Márquez Alvarado, Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, Noé Fernando Castañón Ramírez, Alejandra del Carmen León Gastélum, Rogelio Israel Zamora Guzmán, Alejandra Lagunes Soto Ruiz, Carlos Humberto Aceves del Olmo, Claudia Edith Anaya Mota, Manuel Añorve Baños, Eruviel Ávila Villegas, Sylvana Beltrones Sánchez, Ángel García Yáñez, Verónica Martínez García, Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, Miguel Ángel Osorio Chong, Beatriz Elena Paredes Rangel, Jorge Carlos Ramírez Marín, Vanessa Rubio Márquez, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Mario Zamora Gastélum, Juan Manuel Fócil Pérez, Antonio García Conejo, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Ma. Leonor Noyola Cervantes, Juan Manuel Zepeda Hernández, José Clemente Castañeda Hoefflich, Verónica Delgadillo García, Dante Alfonso Delgado Rannau, Samuel Alejandro García Sepúlveda, Indira Kempis Martínez, Dora Patricia Mercado Castro, Juan Quiñonez Ruiz, Verónica Noemí Camino Farjat y Emilio Álvarez Icaza Longoria, senadores integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del decreto referido.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** En las demandas correspondientes, los promoventes de la acción expre-

saron que los ordenamientos reclamados son violatorios de los artículos 1o., 3o., 5o., 6o., 14, 16, 26, 28, 49, 72, 75, 94, 102, apartado B, 110, 116, fracción III, 122, apartado A, fracción IV, 123, apartado B, fracción IV, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8, 9, 21, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En las acciones de inconstitucionalidad se expresaron los conceptos de invalidez que a continuación se resumen.

Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

1. Violación a los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación.

Argumenta que los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, 217 Bis y 217 Ter, adicionados al Código Penal Federal, resultan violatorios de los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación, en virtud de que hacen remisiones erróneas, establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita, ya que contienen una redacción indeterminada e imprecisa, lo que constituye una carga desproporcional y excesiva para el trabajador; además de que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, pues contienen una distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, respecto de aquellos servidores públicos que no lo son, transgrediendo el derecho de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, los artículos del Código Penal Federal contienen una remisión incorrecta, por lo que devienen en disposiciones imprecisas que dejan a los gobernados y a las autoridades encargadas de aplicar la norma en un estado de incertidumbre, vulnerando los derechos ya referidos.

De acuerdo con esos enunciados el concepto de invalidez lo divide en tres apartados y son los siguientes:

A. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad por una redacción ambigua e imprecisa. El artículo 5 de la

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el diverso 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal, deben ser interpretados de forma sistemática, ya que leídos de forma armónica, demuestran que contienen hipótesis imprecisas, al imponer una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, incluso sin ser conocedores de cualquier pago excedente que pudiera llegarse a presentar, son susceptibles de ser responsables penalmente por el delito de remuneración ilícita; es decir, incluso los servidores públicos que, actuando de buena fe, y sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía que se les haya podido otorgar, pueden ser sancionados penalmente.

Por tanto, aduce, el artículo 217 Bis, fracción II del Código Penal Federal, adicionado en el decreto reclamado, con relación en el diverso 5 de la ley federal impugnada, carece de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal, e impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, de manera que el destinatario de la norma se encuentra en un estado de incertidumbre que deviene de la indeterminación normativa en la cual incurrió el legislador federal.

Que lo anterior es así, porque la norma sanciona la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico, sin embargo, el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, ya que éste puede devenir de un error no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad, no obstante, la norma lo posiciona en una situación susceptible de ser sancionado penalmente. De esta manera, impone al servidor público receptor del pago en exceso, una carga que no le corresponde, pues dicho trabajador no es responsable de los pagos que se realicen en su favor, en todo caso, la responsabilidad debe recaer sobre quien autoriza u otorga dichos pagos en demasía, como lo prevé el propio numeral impugnado. En otras palabras, no reportar cualquier pago excedente (esto es, desde la cantidad más exigua hasta la más elevada) en el plazo que señala el artículo 5 de la ley combatida, automáticamente criminaliza al servidor público.

Agrega que la disposición no precisa si los treinta días naturales comienzan a correr a partir de que se realiza el pago en demasía, desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado, o bien, cuando el trabajador se percata de una percepción excedente; por tanto, al posibilitar la sanción penal de los servidores públicos por un acto que no es posible determinar a partir de cuándo se actualiza y que incluso puede ser ajeno a su conocimiento, deviene en una disposición contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Precisa que en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad, que constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, por lo que tal principio se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.

En atención a dicho principio, el órgano encargado de crear las normas jurídicas tiene la obligación de establecer disposiciones que sean lo suficientemente precisas, como lo ha sustentado la Suprema Corte, pues la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables, de ahí que el mandato de taxatividad obliga al legislador penal a una determinación suficiente. Por tanto, resulta evidente que del derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se desprende una vertiente consistente en un mandato de taxatividad, el cual implica que los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones aplicables a quienes las realicen, por lo que constituye una verdadera garantía de legalidad que conmina a que la ley punitiva sea previa, cierta, estricta y abstracta para el hecho que se trate, con el objeto de dar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades en su aplicación.

Argumenta que es claro que el artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal, en relación con el numeral 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, resultan disposiciones que contienen una imprecisión tal que provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre que les impide saber a ciencia cierta cómo actuar ante la nueva norma jurídica.

Subraya que en términos de la ley impugnada los servidores públicos se encuentran obligados a reportar ante su superior jerárquico, todo pago en demasía, dentro de los treinta días naturales siguientes a cualquiera de los supuestos ya mencionados, exceptuando de dicha obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas; y que el incumplimiento a esta obligación actualiza inmediatamente la comisión del delito de remuneración ilícita, que genera diversas sanciones, de acuerdo con el monto que fue entregado en exceso y no haya sido reportado, en los términos siguientes:

a) Si el beneficio otorgado no excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), la sanción será de

tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente al momento de cometerse el ilícito;

b) Si el beneficio excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente;

c) Si el beneficio obtenido excede del equivalente a mil veces, pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientos a tres mil veces el salario mínimo; y,

d) Si el beneficio excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), se impondrá de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo.

Indica que además de las sanciones anteriores se prevé la destitución del servidor público de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación para ejercer cualquier otro cargo público por un periodo de seis meses a catorce años, según lo determine el juzgador al individualizar las penas; y que no obstante los términos en los cuales se encuentran redactados los artículos impugnados, resultan en un grado de indeterminación tal que constituyen una carga desproporcional y excesiva para los trabajadores, quienes incluso sin tener conocimiento del pago en demasía recibido, serán acreedores a una sanción penal, vulnerando el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

Agrega que debe tenerse en cuenta que son los entes públicos patronales, a través de las unidades correspondientes, quienes se encuentran obligados a controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones que recibe cada servidor o funcionario público, de conformidad con el presupuesto de egresos aprobado para tal efecto; es decir, estima que no debe corresponder al servidor público la totalidad del deber de verificar a profundidad que la remuneración otorgada sea la que legalmente le es propia, pues para ello existen diversos órganos estatales especializados que se encargan de fiscalizar la ejecución de los recursos públicos.

También argumenta que los términos en los que está redactado el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, permite la actualización del tipo penal, incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, ya que las disposiciones impugnadas aluden a: "*cualquier pago en demasía*" y de "*un pago indebido*", cualquiera que éste sea.

En ese sentido, la disposición de mérito omite considerar que, atendiendo a diversas circunstancias, los servidores públicos pueden no advertir del pago en demasía que reciben, ya sea porque la cantidad resulta mínima en relación con los salarios que perciben, o bien por cualquier otra situación que se traducirá en el incumplimiento de la obligación señalada en el artículo; y que lo antedicho cobra relevancia porque los preceptos adicionados al Código Penal Federal tipifican como delito la conducta consistente en aprobar o refrendar el pago o suscribir el comprobante, cheque, nómina u orden de pago de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito no autorizado.

Sin embargo, aduce, la obligación de aprobar y efectuar los pagos a los trabajadores públicos son justamente los entes patronales, a través de las unidades dedicadas ex profeso para ello, por lo que imponer obligación a los servidores públicos en lo individual, de verificar puntualmente que la cantidad que reciben les corresponde y dar aviso a su superior jerárquico sobre cualquier pago en demasía, independientemente de la cuantía, so pena de incurrir en responsabilidad penal, resulta una carga excesiva y desproporcional para éstos.

Aclara que reconoce que las normas impugnadas persiguen una finalidad constitucionalmente válida, como lo prevé el artículo 127, fracción VI, de la Constitución, para sancionar penalmente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en dicha fracción, sin embargo, lo cierto es que fijar como obligación de los servidores públicos el reportar cualquier pago en demasía, sin tener conocimiento de éste, no resulta ser una medida idónea para lograrlo.

Por tanto, se debe declarar la invalidez del artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal adicionado en el decreto impugnado, ya que contiene un tipo penal ambiguo e impreciso; aunado a que impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, quienes incluso sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía que se haga en su favor, son susceptibles de ser sancionados penalmente.

B. Vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación por la distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas y los que no lo son. Argumenta que los artículos 5, último párrafo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Bis, fracción II, en la porción normativa que expresa: "... *excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas ...*" del Código Penal Fede-

ral, establecen una excepción injustificada respecto de la regla consistente en la obligación de reportar el pago en demasía a cargo de los servidores públicos, ya que el artículo 127 constitucional no hace distinción alguna.

Para verificar que dicha distinción y excepción carece de una justificación constitucionalmente válida y, por tanto, contiene un trato discriminatorio, sugiere formular un análisis integral de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en sus artículos 1 y 2, para advertir que ese ordenamiento propone regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos, para lo cual entiende como éstos a toda persona que de manera temporal o permanente desempeña una función, empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas de los entes públicos enlistados, de donde se advierte que no distingue entre los distintos niveles jerárquicos del servicio público, al contrario, de forma homogénea regula las remuneraciones de todos los servidores públicos del ámbito federal, sin excepción, tal como lo señala el artículo 127 constitucional; empero, las porciones normativas impugnadas contienen una distinción injustificada, incompatible con el trato igualitario que persigue la Constitución, por los puestos o cargos que se ocupen dentro del servicio público, en tanto presuponen que el personal de base y supernumerario, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, son excluidos de la responsabilidad penal por la comisión del delito de recibo de remuneración ilícita, lo que sin lugar a dudas constituye un trato diferenciado que carece de justificación constitucional.

Agrega que si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Argumenta que resulta conveniente señalar que es necesaria la tipificación del delito de recibo de remuneración ilícita o cualquier otro que garantice el adecuado ejercicio de los recursos públicos, ya que la Constitución mandata al legislador, sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el artículo 127 constitucional; sin embargo, el ejercicio de esa facultad legislativa debe resultar acorde a los propios principios constitucionales.

En el caso, las porciones normativas: "*... excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga pues-*

to de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas ..."; y "Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas", de la fracción II, del artículo 217 Bis del Código Penal Federal y del último párrafo del diverso 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, contienen una distinción injustificada entre los trabajadores susceptibles de ser sancionados penalmente por el delito de recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, de aquellos que no contemplan las normas tildadas de inconstitucionales; que lo anterior es así, porque las disposiciones impugnadas, al excluir de su espectro sancionador al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, transgrede el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional, puesto que no existe una justificación constitucionalmente válida para realizar dicha distinción.

Por esos motivos, aduce, las disposiciones cuestionadas deben ser declaradas inconstitucionales por ser incompatibles con el principio de igualdad en la ley, toda vez que el artículo 127 de la Constitución Federal no contiene distinción alguna entre categorías de servidores públicos.

C. Vulneración al derecho fundamental a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, por remisión errónea. Finalmente argumenta que la remisión errónea que prevén los preceptos impugnados, genera un grado de incertidumbre que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad; y para demostrar ese extremo propone revisar la iniciativa presentada el trece de abril de dos mil diez, por el entonces senador Pablo Gómez Álvarez, que proponía contemplar dentro del texto de la ley federal, un par de artículos para regular el tipo penal de remuneración ilícita; no obstante lo anterior, el dictamen de cuatro de noviembre de dos mil once, de las Comisiones Unidas de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Diputados, observó más conveniente incluir dichos tipos penales en el Código Penal Federal.

De lo antedicho se tiene que el texto de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, contenidos en el decreto cuestionado, corresponde de manera idéntica a los diversos 19 y 20 previstos en la iniciativa respectiva, sin que se hubiere contemplado ningún tipo de ajuste en el ordenamiento que finalmente se aprobó, ya que es claro que esos preceptos contienen una irregularidad porque disponen que la configuración del delito de remuneración

ilícita se realizará de conformidad con lo dispuesto en la propia ley, cuando se trata de un código. En otras palabras, existe una remisión errónea que vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como el derecho fundamental a la seguridad jurídica de los destinatarios de la disposición; aunado a que imposibilita la labor de los operadores jurídicos al momento de aplicar dicha normativa.

Esto es así, porque todas las fracciones de los artículos 217 Bis y 217 Ter impugnados, remiten a "la presente ley", pero suponiendo sin conceder que con "ley" se refiere al propio Código Penal Federal, dicho artículo de ningún modo fundamenta o configura lo regulado en las fracciones indicadas; por el contrario, si con "la presente ley" se refiere a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, existe entonces un error en la remisión a ésta, circunstancia que genera incertidumbre respecto de cuál es efectivamente el texto complementario a que se refiere, situación que no es susceptible de ser corregida por medio de una interpretación conforme, pues tal método es inadmisibles en materia penal, en atención al principio de taxatividad que rige en esa materia.

Enfatiza que las disposiciones que contienen la remisión "de la presente ley" devienen inconstitucionales y en virtud de que dichas porciones normativas forman parte de la tipificación del delito y de sus sanciones, su declaración de invalidez provocaría la inconstitucionalidad de todas las normas, pues de lo contrario subsistirían tipos penales incompletos y aún más ambiguos e imprecisos.

Expresa que lo mismo sucede con la porción normativa "*no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente ley*"; de la fracción I, del artículo 217 Bis impugnado; y con las diversas porciones "*Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley*", contenidas en las fracciones I, II, III y IV del numeral 217 Ter también impugnado. Máxime que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad o tipicidad, previsto en el artículo 14 de la Constitución, exige al emisor de la norma, en este caso, el Congreso de la Unión, definir de forma clara, limitada e inequívoca las conductas punibles, sin reenvío a parámetros extralegales, con el objeto de que no se impongan penas por analogía o por mayoría de razón, sino que sean fijadas con toda claridad las sanciones que habrán de imponerse en cada caso, lo que redundaría en la eficacia normativa.

Aclara que con la adición a los preceptos del Código Penal Federal el legislador federal no tomó en cuenta la obligación que le atañe de velar por la seguridad jurídica de las personas, como creador de normas, toda vez que

hizo una remisión errónea al momento de establecer el tipo penal y sus sanciones, generando un espectro de inseguridad jurídica que da pauta a violaciones a derechos humanos, y todo porque trasladó los artículos que inicialmente estaban en el proyecto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, a ese código, sin llevar a cabo las adecuaciones necesarias para la correcta remisión en la configuración del tipo penal de remuneración ilícita que pretende regular.

Por tanto, aduce, de las remisiones indicadas se desprende que la configuración del delito de remuneración ilícita se configura "*de conformidad con lo dispuesto en la presente ley*", sin especificar si dicha ley es el propio Código Penal Federal o bien a qué otra ley dentro del sistema jurídico mexicano se refiere, de donde es indudable que las porciones normativas aludidas no guardan congruencia con el texto adicionado a ese código.

Patentiza que al margen de lo anotado, del análisis realizado por ese organismo, se desprende que previa la publicación del artículo 217 Bis adicionado al Código Penal Federal en el decreto combatido, ya existía dentro de esa codificación una disposición con ese mismo numeral, relativa al uso ilícito de funciones de particulares que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, busque como finalidad obtener beneficio propio o para un tercero, lo que abunda en la incertidumbre de la norma, puesto que existen dos artículos con idéntico numeral, por lo que cuando los operadores jurídicos quieran referirse al artículo 217 Bis del Código Penal Federal, no tendrán certeza respecto de a cuál de los dos preceptos 217 Bis que existen en dicha codificación punitiva, se refieren.

2. Violación al derecho de seguridad jurídica porque el decreto reclamado establece una doble regulación respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En este concepto de invalidez combate los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, porque generan un parámetro distinto al establecido por la Constitución General respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo que conlleva la vulneración del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para demostrar este argumento explica en primer término, los extremos de esos derechos fundamentales; así como el parámetro constitucional sobre responsabilidades de los servidores públicos, en términos del decreto de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicado el vein-

tisiete de mayo de dos mil quince, esto para enfatizar que en esa reforma se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción y los principios por los cuales se regirá la materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley que desarrollara los mandatos de la reforma con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y eficiencia ese sistema; de ahí que el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicara en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual se encarga de desarrollar los principios fundamentales en ese rubro del derecho.

Precisado lo anterior, señala que la fracción III del artículo 109, clasifica las faltas administrativas en graves y no graves, respecto de las graves, precisa que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente; y por cuanto hace a las faltas administrativas no graves, indica que la ley general establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Agrega que en lo relativo a las sanciones, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III de su artículo 109, que éstas se puede imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, las cuales consisten en: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, y de carácter económico, así como que su establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. Sobre esa base, el título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 49 y 50 describen las conductas que configurarían una falta no grave y sus correlativas sanciones se indican en los diversos 75 y 76, las cuales pueden consistir en amonestación pública o privada, suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, empleo o comisión, precisando que para el caso de la suspensión podrá ser de uno a treinta días naturales y tratándose de la inhabilitación será de tres meses hasta un año.

Además de que para el supuesto de las faltas graves, las posibles sanciones pueden consistir en suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público y para participar en arrendamientos, servicios u obras públicas. Sin embargo, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no hace ninguna distinción al respecto,

ni precisa cuáles son las conductas que serán consideradas como faltas administrativas, ni mucho menos qué carácter de gravedad tendrán, según se aprecia de su artículo 13; es decir, los servidores públicos desconocen con precisión las conductas que configuran una falta administrativa, o si la misma es calificada de grave o no, generándose así una carencia de seguridad jurídica pues los trabajadores a quienes se les inicie un procedimiento no pueden conocer la probable sanción que le será impuesta; y que lo anterior se agrava si se observa el artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual establece como parámetro de las sanciones administrativas que, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los servidores públicos, que consisten, en suspensión del empleo, en inhabilitación, y otros.

Argumenta que contrario al parámetro referido, la ley impugnada prevé en su artículo 17 las sanciones que serán aplicables a los trabajadores en caso de encontrarlos responsables de una falta administrativa, esto es, la autoridad competente en caso de determinar la imposición de una sanción a un trabajador por la comisión de una falta administrativa relativa a la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, carecerá de certidumbre respecto del parámetro sancionatorio, pues, al margen de que no se establezca la diferenciación por gravedad, éste es distinto en términos generales frente a lo establecido por la ley general.

En consecuencia, las cuantías, los mínimos y máximos de las sanciones son totalmente distintas, sin dejar de mencionar que desde el año dos mil dieciséis, conforme al artículo 26 de la Constitución Federal, el valor de la unidad de medida y actualización será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, no así los salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México; por tanto, la determinación de la cuantía a partir de la cual se podrá aplicar la sanción es distinta a la que mandata la ley general.

De ahí que insiste en que las disposiciones impugnadas no dan certeza a los trabajadores sobre cuáles son las conductas que configuran una causal de responsabilidad administrativa ni la sanción correspondiente, existiendo así una falta de certeza jurídica y legalidad en los procedimientos que al efecto se sustancien, por tanto, deben retirarse del sistema jurídico federal a fin de salvaguardar el ejercicio de los derechos humanos.

En otro orden de ideas argumenta que la Constitución Federal en su artículo 109 mandata que la Ley General de Responsabilidades Administrati-

vas establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones; asimismo, los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; y que la reforma constitucional que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, pretendió homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se consideró indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes.

Aclara que la peculiaridad de las disposiciones constitucionales respecto del Sistema Nacional Anticorrupción es que el Poder Reformador de la Constitución pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.

Bajo esas premisas, aduce, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su libro segundo, establece que las disposiciones adjetivas por las cuales ha de regirse el procedimiento para la investigación y sanción de las infracciones que cometan los servidores públicos; sin embargo, para poder determinar qué procedimiento ha de aplicarse es indispensable conocer si se trata de una falta administrativa grave o no grave, pues, en el primer caso, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien impone la sanción y en el segundo supuesto tanto la investigación como la sanción, corresponde a los órganos internos de control; por tanto, es dable afirmar que el capítulo que se impugna genera inseguridad jurídica al no ser acorde al parámetro constitucional en la materia, pues hace referencia a la investigación y tramitación de los procedimientos, de forma diversa a la ya establecida por mandato constitucional en la ley general, según se aprecia del texto del artículo 16 del ordenamiento combatido.

Indica que si bien es cierto que pudiere considerarse que la norma combatida, al señalar que los procedimientos "*se desarrollan de conformidad con*

las leyes", podría subsanar el vicio de falta de seguridad jurídica, lo cierto es que la remisión en comento perpetúa la alegada violación a los derechos humanos, pues la ley general precisa aspectos procedimentales en atención a la gravedad de la falta administrativa de que se trate; por tanto, tal y como se precisó en el apartado anterior, de lo dispuesto por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no es posible determinar la gravedad de las conductas contrarias a la misma.

Así como aduce que la falta de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos vulnera las garantías procesales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que se está ante una manifestación del derecho administrativo sancionador, por lo que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar que se cumplan los principios de legalidad y seguridad jurídica; de ahí que es dable deducir que el capítulo V "*Del control, las responsabilidades y las sanciones*" de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, lo que incide en las garantías al debido proceso.

3. Inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por violación al principio de seguridad jurídica. Argumenta que ese precepto contiene una redacción ambigua e imprecisa, de manera que permite la discrecionalidad en su aplicación, aunado a que engloba los préstamos y créditos otorgados a los trabajadores como elementos de las remuneraciones de los servidores públicos y restringe el acceso a dichas prestaciones contrario al Texto Constitucional, aunado a que realiza una distinción injustificada respecto de su concesión a favor de los trabajadores de mando y de enlace, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica, seguridad social, igualdad, no discriminación, así como de los principios de previsión social y legalidad.

Que lo anterior es así, porque contiene tres vicios que lo hacen incompatible con el parámetro de regularidad establecido en la Constitución Federal, los cuales pueden conceptualizarse en los términos siguientes:

a) La redacción ambigua e imprecisa de la norma permite interpretar que las prestaciones consistentes en créditos y préstamos, establecidos en diversos instrumentos jurídicos, forman parte de la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en contraposición a lo que dispone el artículo 127, fracción IV, de la Norma Fundamental;

b) En virtud de lo anterior, se restringe el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal para las remuneraciones de los servidores públicos, situación que no se encuentra prevista en el Texto Constitucional;

c) Al margen de lo antedicho, establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los servidores públicos que ocupan puestos de nivel de enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes de la administración pública federal (*trabajadores de mando y enlace*), en razón de que los excluye de la posibilidad de disfrutar de los beneficios económicos indicados en el inciso precedente.

Por lo que hace a lo señalado en el inciso **a)** de los párrafos que anteceden, argumenta que el artículo impugnado engloba ciertos conceptos como parte de la remuneración de los servidores públicos que, por disposición expresa de la Constitución General de la República, no formarán parte de la misma, lo cual vulnera el principio de legalidad y genera incertidumbre jurídica, derivado de su redacción imprecisa; que esto es así porque el artículo 12 de la ley cuestionada constituye una auténtica antinomia frente al mandato que establece la fracción IV, del numeral 127 constitucional, precepto cuya eficacia pretende dicha disposición, por lo cual el legislador ordinario federal no siguió las bases que señala esa norma constitucional.

Esto es, confrontando esos preceptos se desprende a contrario sensu, que el Poder Revisor estableció que es posible conceder o cubrir, sin que se considere que formarán parte de la remuneración, las siguientes prestaciones o beneficios económicos a los servidores públicos: 1. Jubilaciones; 2. Pensiones; 3. Haberes de retiro; 4. Liquidaciones por servicios prestados; 5. Préstamos; y, 6. Créditos.

Que la única limitación que estableció el legislador constitucional para que sea posible otorgar las prestaciones mencionadas, es que las mismas se encuentren previstas en alguno de los instrumentos jurídicos que señala el Texto Constitucional, a saber: una ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y que a mayor abundamiento, es menester referir que el artículo 4 del propio ordenamiento cuestionado establece que se considerará remuneración "toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra" sin incluir gastos sujetos a comprobación o de viaje oficiales.

Sin embargo, dicho numeral excluye expresamente de esa naturaleza a "los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos" ni los servicios de seguridad requeridos para el desempeño del cargo.

Expone que el precepto en mención, es además, congruente con lo que establece el artículo 127 constitucional en su fracción I, pues prácticamente reproduce todos los elementos y conceptos que integran la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, cuyo texto no recoge en ningún momento a los créditos o préstamos como componentes de aquélla; por lo que es evidente que existe una consecuencia antinómica al pretender operar el sistema normativo que se encuentra instituido por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, dado que al intentar aplicarse lo que disponen los artículos 4 y 12 del propio cuerpo legal no existe adecuación o coincidencia en cuanto a la calificación que realiza de los conceptos económicos indicados, situación que abona a la incertidumbre jurídica que produce el ordenamiento respecto de sus destinatarios.

Aclara que esta situación obedece a una razón de fondo por un efecto económico-jurídico, toda vez que no podría considerarse que una prestación crediticia otorgada a favor de los trabajadores modifica su haber patrimonial de manera positiva, en virtud de que la naturaleza de aquélla implica la obligación del prestatario de reintegrar a la universalidad jurídica de bienes y derechos del acreditante (como acreedor en dicha relación jurídica) los recursos recibidos.

También expresa que para llegar a esa conclusión es necesario realizar los siguientes apuntamientos:

- El primer párrafo del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos señala que pueden concederse créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones cuando se prevén en un ordenamiento legal, un decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo;
- Enseguida, el segundo párrafo establece que los *trabajadores de mando* y enlace no serán beneficiados de los conceptos indicados en el párrafo anterior, es decir, de créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones que se encuentren contenidos en los instrumentos jurídicos referidos;
- Posteriormente, el tercer párrafo del precepto de mérito refiere que las remuneraciones (incluyendo prestaciones y/o beneficios económicos) que se encuentren establecidas en contratos colectivos, contratos ley o condiciones

generales de trabajo a favor de los *trabajadores de mando* y enlace que indica el párrafo anterior, deben contenerse en un capítulo específico del instrumento que corresponda e incluirse en los tabuladores respectivos; y,

- En su última parte, señala que tales remuneraciones sólo podrán mantenerse si el total de la remuneración del servidor público no excede de los límites máximos que prevé la Norma Fundamental y el presupuesto de egresos de la Federación.

Sobre esa base indica que la secuencia que siguen los diversos párrafos del artículo impugnado permite interpretar que el legislador ordinario considera a los créditos y préstamos, como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos, en virtud de la mención expresa a la que alude en el último párrafo, ello en tanto que señala que diversas prestaciones y beneficios económicos establecidos a favor de los trabajadores de mando y enlace en instrumentos derivados de relaciones colectivas de trabajo, por lo cual es factible entender que hace clara referencia a los créditos, préstamos y anticipos mencionados en las líneas que le anteceden; y que esta situación se confirma con lo que menciona el artículo en la segunda parte de su tercer párrafo, al establecer que "*tales remuneraciones*" sólo se mantendrán en la medida en que la totalidad de la retribución del servidor público no exceda de los límites máximos previstos en la Constitución Federal y en el presupuesto de egresos.

Puntualiza que el legislador federal ordinario no precisó a qué se refiere con la porción normativa "*tales remuneraciones*", de manera que por éstas puede entenderse cualquier de los siguientes supuestos:

- i) Los créditos, préstamos o anticipos concedidos por mandato legal, por decreto, por contratos colectivos o condiciones generales de trabajo, todas señaladas en el primer párrafo;

- ii) Únicamente a las remuneraciones *per se* (inclusive prestaciones o beneficios económicos) otorgados a los *trabajadores de mando y enlace* en virtud de los diversos instrumentos de relaciones colectivas de trabajo, o bien; y,

- iii) A la totalidad de los conceptos indicados en las dos opciones anteriores, para cualquier categoría de trabajadores.

Lo anterior, aduce, viola los principios de seguridad jurídica y legalidad, en virtud de que podría propiciar la arbitrariedad y discrecionalidad en la interpretación del precepto por parte de los operadores jurídicos, dado que los servidores públicos no tendrán la certeza de cuáles de los conceptos enunciados en el artículo en comento serán considerados elementos que integran

su remuneración; y que en caso de adoptar cualquiera de las interpretaciones propuestas, se estará ante una incompatibilidad con las bases contenidas en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal.

Además, resulta evidente que el legislador estableció una norma contradictoria con lo previsto por la Constitución, lo cual no sólo conlleva a que la disposición no encuentre sustento en el Texto Constitucional, sino que afecta indebidamente el derecho de los trabajadores de beneficiarse de diversas prestaciones reconocidas en el artículo 123, apartado B, constitucional, las cuales el Poder Revisor de la Constitución no consideró como integradoras de las remuneraciones de aquéllos, ya sea que pertenezcan únicamente a la categoría de base o sean trabajadores de mando y enlace.

Máxime que el capítulo IV de la ley en cuestión, en el que se incorporó el precepto controvertido, fue denominado como "De las percepciones de retiro y otras prestaciones", cuyo contenido se encuentra diferenciado de los capítulos II y III, los cuales fueron titulados como: "De la determinación de las remuneraciones" y "De la presupuestación de las remuneraciones", respectivamente, que a pesar de su denominación no contienen las reglas para la determinación de lo que se considera como remuneración de los servidores públicos.

Por lo que hace a lo señalado con el inciso **b)** argumenta que derivado de la ambigua e imprecisa redacción de la norma impugnada, se provoca la restricción en el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, en perjuicio de los derechos laborales adquiridos, de previsión y seguridad social de los trabajadores públicos, en virtud de que los sujeta a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal, aunado a que ello no se encuentra previsto en el Texto Constitucional.

Esto es, derivado de la incertidumbre generada por la norma se afectan los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, pues dicha disposición limita los montos de los créditos y préstamos, en virtud de que comprende dichas prestaciones como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos; y que lo anterior es así, porque de la lectura al artículo 12 de la ley impugnada que dispone que: "... *tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el presupuesto de egresos.*", se tiene que las remuneraciones concedidas en leyes, decretos y los instrumentos derivados de relaciones colectivas laborales, entre las cuales incluye a los créditos y préstamos, sólo podrán mantenerse en tanto no excedan de las restricciones señaladas en la Constitución Federal y en el presupuesto de egresos correspondiente.

Por tanto, en atención a lo que dispone el artículo 127, fracciones I, II y III, de nuestra Norma Fundante, los créditos y préstamos, sumados a los demás conceptos que configuran la remuneración de un servidor público, no pueden rebasar la cantidad establecida para el sueldo del titular del Ejecutivo Federal y la diversa señalada para el superior jerárquico de cada trabajador.

Manifiesta que la norma controvertida afectaría la operatividad de los créditos y préstamos previstos por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, particularmente para adquirir una vivienda, por lo cual no sólo se vería vulnerado el derecho de seguridad social de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, sino también el diverso de éstos y su familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa que se encuentra consagrado en el artículo 4o., séptimo párrafo, de la Constitución Federal, en virtud de que por la cuantía que supone la adquisición de un inmueble destinado a casa habitación por diversas razones sociales y económicas rebasan por mucho la capacidad de los servidores públicos; tan es así que la razón de ser de las prestaciones crediticias es precisamente que el monto de sus remuneraciones no es suficiente para dicha finalidad.

Cabe precisar que la norma puede ser interpretada en el sentido de que las remuneraciones a las que hace referencia —créditos y préstamos— sean las que corresponden a todos los trabajadores al servicio del Estado (en relación con el párrafo primero del numeral combatido), o bien, únicamente a las establecidas en beneficio de los trabajadores de mando y enlace (tercer párrafo); no obstante, en uno u otro caso, la norma resultaría inconstitucional porque se establecen limitaciones no previstas en la Norma Fundamental.

Por lo que hace a lo aducido en el inciso c) indica que la disposición establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace, en razón de que los excluye de la posibilidad de disfrutar de créditos, préstamos y anticipos, beneficios que sí operan en favor de las demás categorías de trabajadores. Esto es, el artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos prevé una exclusión injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace, ya que regula que los préstamos y créditos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, no se harán extensivos a aquéllos; lo que carece de una justificación constitucionalmente válida y, por tanto, constituye un trato discriminatorio.

En conclusión, el artículo 12 impugnado, derivado de su imprecisa redacción, por una parte, considera como remuneraciones conceptos que el propio Texto Constitucional no califica como tales; además, es susceptible de ser interpretado de manera que se entienda que los créditos y préstamos hi-

potecarios se encuentren limitados o restringidos a los máximos señalados en la propia Constitución Federal; y, finalmente, realiza una distinción injustificada entre los servidores públicos, que resulta discriminatoria, por lo cual debe declararse su invalidez.

4. Violación al principio de seguridad jurídica porque el decreto combatido carece de la regulación necesaria para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos. Argumenta la Comisión que en este concepto de invalidez demostrará las deficiencias de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que busca la adecuada integración de toda norma en el sistema constitucional y convencional, de manera que se garanticen todos los principios y derechos fundamentales reconocidos en el orden jurídico nacional. Así como aclara que la impugnación de ninguna manera busca afectar los fines loables de esa ley federal, en virtud de que resulta necesario regular de forma clara y precisa las retribuciones que perciben los trabajadores al servicio del Estado, de una forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad mexicano.

Explica que el parámetro de regularidad constitucional del concepto de invalidez lo constituyen los artículos 1o., 14, 16, 75, 94, 102, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que los argumentos que se esgrimen van encaminados a plantear que la ley federal cuestionada en su totalidad no desarrolla el contenido de lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, a fin de hacerlos efectivos, lo que deviene en una omisión legislativa parcial por parte del legislador, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas. En otras palabras, se está ante un dispositivo jurídico ambiguo, impreciso e indeterminado, que no encauza el ámbito de actuación de las autoridades a fin de que, por un lado, los gobernados conozcan cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, ni permite que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, dando pauta a afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de aquéllos, consecuentemente podría transgredir los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

Asimismo, el ordenamiento impugnado al no establecer las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen el artículo 127 de la Constitución Federal, para determinar una remuneración en los términos de dicho precepto para cada uno de los servidores públicos de los diversos entes y Poderes del Estado, incumple con las obligaciones del Estado Mexicano previstas en el artículo 1o., párrafo tercero, es decir, la de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sobre esa base desarrolla sus argumentos en tres apartados que son los siguientes:

A. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no desarrolla ni precisa de forma eficiente el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, por el contrario, se limita a reproducir el Texto Constitucional; establece disposiciones que generan incertidumbre por su redacción ambigua e imprecisa y no acota debidamente el actuar de la autoridad, por lo que se erige como un ordenamiento deficiente que no cumple con su objetivo como ley reglamentaria, motivo por el cual el legislador federal ordinario incurrió en una omisión legislativa parcial, que impacta en el ejercicio de los derechos humanos de los servidores públicos.

Como punto de partida conviene recordar que el artículo 75 constitucional dispone que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no puede prescindir de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley (respetando las bases previstas en el diverso 127); y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por registrada la calculada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Por su parte, el numeral 127 dispone que los servidores públicos de cualquier ente público tienen derecho a una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, la que deberá ser proporcional a sus responsabilidades; así como prevé la obligación estatal, a través del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, de expedir las leyes que hagan efectivas las disposiciones constitucionales relativas a las remuneraciones de los trabajadores que laboran a su servicio. Es decir, existe un imperativo categórico constitucional para que el legislador ordinario desarrolle los siguientes elementos constitucionales:

- Determinar las bases, así como las reglas claras y precisas conforme a las cuales los Poderes Federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía deben elaborar sus propios proyectos de presupuestos, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos;
- Establecer los parámetros objetivos necesarios para determinar la cuantía del salario del presidente de la República, de manera que, al ser éste el límite máximo, su salario no pueda ser disminuido hasta el punto en el que

dejen de garantizarse remuneraciones por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, y proporcionales a sus responsabilidades del resto de los servidores públicos;

- Establecer las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar la cuantía de las remuneraciones de cada uno de los servidores públicos pertenecientes a los tres niveles de gobierno, es decir, a la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de sus entidades y dependencias; y,

- Atendiendo a que, cada ente público ejerce funciones y facultades diferenciadas y, por tanto, lleva a cabo tareas y actividades distintas, para determinar una remuneración deben establecerse parámetros diferenciados para cada actividad.

En contravención a lo anterior, el legislador ordinario federal expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no desarrolla las bases y principios constitucionales para hacer efectivo su contenido, configurándose en una regulación precaria, lo cual se traduce en incertidumbre jurídica, al no señalar los parámetros para fijar el sueldo que constituye el límite máximo para determinar el salario de todos los trabajadores al servicio del Estado; que ello es así, en virtud de que el pobre desarrollo del contenido de los principios constitucionales, otorga un alcance tan amplio a la discrecionalidad de las autoridades, que da pauta a la arbitrariedad en la fijación del sueldo máximo (del presidente de la República) que constituye el tope para la determinación de las remuneraciones de todas las personas servidores públicos; por tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de progresividad. Es decir, el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa parcial, al no desarrollar las bases y parámetros constitucionales que permitan a la autoridad correspondiente, fijar, sin incurrir en arbitrariedades o discrecionalidades, una remuneración de los trabajadores al servicio del Estado en los términos del artículo 127 de la Norma Suprema Federal, de manera que respeten los principios rectores ahí contenidos.

Reitera que del análisis integral al texto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se desprende que se limita a reproducir el Texto Constitucional sin desarrollar los principios que establece la Constitución, esto es, el ordenamiento es omiso en señalar los parámetros y límites para que las autoridades correspondientes fijen el monto de las retribuciones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo la del presidente de la República.

En efecto, el artículo 127 constitucional consagra los principios rectores bajo los cuales se rigen las remuneraciones de los servidores públicos, y señala como base o tope máximo la remuneración que se establezca para el presidente de la República en el presupuesto que corresponda. Sin embargo, la deficiente regulación resulta evidente cuando retoma de forma íntegra el texto de los artículos 75 y 127 constitucionales, sin desarrollar su contenido para lograr su efectividad; esto es, el objeto de la norma que es reglamentar los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, no se cumple porque el ordenamiento no desarrolla su contenido, al no establecer las bases ni la metodología necesaria para determinar el salario de todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado en el ámbito federal. Tal situación redundaría en una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, los cuales garantizan que las autoridades no afecten de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados.

Agrega que si bien el artículo 127 constitucional establece como límite a las remuneraciones de los servidores públicos el tope máximo de lo que percibe el presidente de la República, también lo es que la obligación del Estado al momento de hacer efectiva dicha disposición, debe ser acorde con los principios rectores que para las remuneraciones del resto de los servidores públicos reconoce el mismo numeral, en armonía con las demás disposiciones constitucionales relativas; es decir, la correcta interpretación de dicho precepto constitucional debe ser aquella por virtud de la cual se concluya que, toda vez que el salario del presidente de la República es el tope máximo para todo servidor público, la cuantía de la retribución que deba recibir debe ser tal que se garantice que todo servidor público goce de una remuneración en los términos señalados por el artículo 127 constitucional.

En consecuencia, la ley federal reclamada debía fijar las bases por virtud de las cuales de manera objetiva se calcule el salario del presidente de la República, sin que éste pueda ser aumentado o disminuido a discrecionalidad, de forma que se permita que su remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte el derecho del resto de los servidores públicos a una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades, pues de aquélla depende la cuantía de las retribuciones de todos los demás trabajadores.

Precisa como sustento de lo antedicho, que debe acudir a la exposición de motivos de las iniciativas de reforma al artículo 127 de la Constitución Federal, de donde se desprende que la intención del Poder Reformador fue en el sentido de establecer la obligación del Congreso de la Unión de definir el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, para sentar bases uniformes para la fijación de las remuneraciones, sin violentar la autonomía

de las entidades. En esta tesitura, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se señaló como parte fundamental de la propuesta la existencia de criterios técnicos para el establecimiento de remuneraciones, así como recoger el principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, por lo que éstas se precisarían con límites mínimos y máximos en los respectivos presupuestos de egresos. Por tanto, las remuneraciones de los servidores públicos deben responder a criterios de grado de responsabilidad y nivel jerárquico, por lo cual, si bien la reforma pretendió que se terminara con la asignación arbitraria de remuneraciones a ciertos funcionarios públicos, también lo es que la Norma Suprema reconoce que debe existir proporcionalidad entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo; y que es así como debe interpretarse el artículo 127 constitucional, en el sentido de que el Poder Legislativo ordinario está obligado a que, al momento de dar efectividad a las disposiciones en él señaladas, no solamente debe tomar como tope máximo la retribución que percibe el presidente de la República, sino además como una base o piso para las subsecuentes fijaciones que haga la autoridad correspondiente, pues ese fue el espíritu de la reforma constitucional, el de establecer un monto de referencia del cual partir.

Admitir otra interpretación provocaría contradecir los principios constitucionales, pues la intención del Poder Reformador al momento de modificar los artículos 127 y 75 de la Norma Fundamental, fue que la referencia que en ese momento se tomó, sirviera para que desde que entraran en vigor dichas disposiciones, las remuneraciones de quienes percibían mayores ingresos al monto fijado para el presidente de la República, fueran reducidas, mas no para que la remuneración "tope" fuera reducida de manera arbitraria en detrimento de las remuneraciones de los que ya de por sí reciben un pago menor a aquél y, por tanto, sean susceptibles de ser afectados.

En este sentido, al ser también el presidente de la República un servidor público, su remuneración debe respetar los principios rectores del artículo 127 constitucional, por lo cual, se deben establecer los parámetros y bases de acuerdo a la naturaleza de las responsabilidades y funciones que implica tal cargo, y al ser la referencia para la determinación de toda la escala de trabajadores al servicio del Estado, el Congreso de la Unión, al desarrollar el contenido de dicho numeral tiene la obligación de establecer esas bases mínimas o lineamientos que permitan el cálculo del monto del sueldo que deba percibir dicho mandatario, y no dejar al arbitrio de la autoridad su determinación, en detrimento del derecho a una remuneración adecuada del titular del Poder Ejecutivo Federal, así como de todos los servidores públicos de la Federación.

B. Transgresión a los derechos fundamentales de irreductibilidad salarial y remuneración en términos de lo principios establecidos en el artículo 127 constitucional. Aduce que de un análisis sistemático de las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho humano de todas los servidores públicos a percibir una remuneración adecuada derivada de su trabajo, a saber, los artículos 5o., 75, 123, apartado B, fracción IV y 127 de la Norma Fundamental, se desprende que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a una retribución congruente y proporcional.

Lo anterior es así, en virtud de que la Constitución Federal establece, por una parte, que las remuneraciones de los servidores públicos no podrán ser disminuidas durante la vigencia de los presupuestos en los que se hayan fijado y, por otra, que en caso de que por cualquier circunstancia se omita calcular dicha remuneración, se entenderá por señalada la que se hubiere indicado en el presupuesto anterior.

Así, la protección del servicio público y de sus trabajadores debe realizarse de tal forma que el Estado se cerciore que las remuneraciones de estos últimos, sea proporcional al desempeño de los servidores públicos a fin de contar con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que puedan también obtener un salario con la protección que la Constitución Federal otorga al mismo. Aclara que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está consciente de que el desvío de recursos debe ser sancionado en atención al mandato del multicitado artículo 127 de la Constitución Federal, sin embargo, las medidas que al efecto se tomen no deben afectar los derechos de los trabajadores públicos y que en contraste, la ley federal reclamada, en los términos en los que está planteada, genera un espectro de discrecionalidad de forma que se ven conculcados los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

C. Incumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano previstas en el artículo 1o., párrafo tercero de la Constitución, de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En concordancia con el artículo 1o. de la Constitución Federal se establecen diversas garantías y mecanismos para hacer efectivo su contenido, destacando, entre otros, los artículos 94, 102, 103, 105 y 107. Es decir, los artículos mencionados contienen las garantías constitucionales consistentes en los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos que, fundamentalmente se encuentran a cargo del Poder Judicial de la Federación y de los organismos públicos autónomos de protección de los derechos humanos respectivamente.

En efecto, los sistemas jurisdiccional y no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, se erigen como garantías que posibilitan la vigencia y salvaguarda de los derechos fundamentales. Así, en nuestro sistema jurídico la Constitución Federal deposita el ejercicio de la función jurisdiccional, primordialmente, en el Poder Judicial, por conducto de los diversos órganos que lo conforman (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Sala Superior y Regionales especializadas en materia electoral) a través de la resolución de los mecanismos de protección de derechos fundamentales, cuyo conocimiento se le asigna (juicio de amparo, acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios electorales, primordialmente).

Por otro lado, los organismos constitucionales autónomos de protección de derechos humanos se encargan de garantizar la protección y promoción de derechos humanos, de permitir el acceso a la información, asegurar una educación de calidad, entre otros; y sus características esenciales han sido fijadas por la Suprema Corte al resolver las controversias constitucionales 32/2005 y 31/2006.¹

De acuerdo a las funciones y atribuciones otorgadas por el propio Texto Constitucional para el correcto funcionamiento de ambos sistemas, éstos deben gozar de plena autonomía para que efectivamente garanticen la protección a los derechos humanos, permitiendo que a través del debido ejercicio de sus actuaciones pueda materializarse el mandato del artículo 1o. de la Norma Fundamental. En ese orden de ideas, los órganos encargados de ese sistema, al constituir un límite del poder público frente a los derechos humanos, deben gozar de plena autonomía e independencia.

Ahora bien, por lo que respecta al sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos, se reiteran dos principios que derivan directamente del Texto Constitucional, a saber: la autonomía y la independencia judicial, los cuales, garantizan que su labor se desarrolle sin que sean objeto de presiones de cualquier índole, las cuales constituyen máximas que aseguran una impartición de justicia adecuada, pronta, expedita e imparcial, en los términos señalados en el artículo 17 de la propia Carta Magna, a fin de preservar, reparar y garantizar los derechos humanos de la sociedad en general mediante la resolución de medios de control sometidos a su consideración.

¹ Bajo las ponencias de los Ministros Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz, sesiones de veintidós de mayo y siete de noviembre de dos mil seis, por mayoría de cinco votos y mayoría de nueve votos, respectivamente.

Además, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte y acorde con diversos instrumentos internacionales, la independencia judicial es la medida en la que los órganos jurisdiccionales deciden conforme a su propia certeza, sobre los hechos y convicción sobre el derecho, libres de toda coerción, castigo, interferencia, adulación o amenaza proveniente tanto de autoridades e incluso de particulares. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Camba Campos y otros Vs. Ecuador*, reseñó la doctrina jurisprudencial que ha establecido sobre la independencia judicial, adoptando los principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura.²

En ese mismo sentido, el Texto Constitucional instituye en el artículo 94, párrafo undécimo, que los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, deben recibir una remuneración, en los términos del diverso 127 y no puede ser disminuida durante su encargo. En esa vertiente, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos debió haber previsto en su regulación tal mandato constitucional y establecer la forma en que se daría cumplimiento al mismo, respetando el texto de la Constitución y adecuando la ley a dicha disposición; y por tener un objetivo

² Del precedente de la Corte Interamericana se lee lo siguiente:

"...

"188. En este apartado la Corte sistematizará en forma breve su jurisprudencia sobre el principio de independencia judicial. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los Jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial. En el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, la Corte precisó que los Jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como 'esencial para el ejercicio de la función judicial'. El tribunal reiteró que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los Jueces. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos Magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como de conformidad con los principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (en adelante 'principios básicos'), las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.

"...

"190. Respecto a la garantía contra presiones externas, los principios básicos disponen que los Jueces resolverán los asuntos que conozcan 'basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo'. Asimismo, dichos principios establecen que '...no se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial'. ..."

similar, vinculado al tema de los derechos humanos, a los demás órganos encargados de su defensa y protección.

Argumenta que es oportuno mencionar que dentro del sistema jurídico mexicano se han instituido órganos materialmente jurisdiccionales de naturaleza autónoma a nivel federal, como son, en específico, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales Agrarios; que la función materialmente jurisdiccional que desarrollan la llevan a cabo en ejercicio de la autonomía que la propia Constitución Federal les otorga, es decir, la función competencial que desarrollan dichos tribunales dentro del sistema jurídico mexicano está directamente relacionada con el derecho humano de acceso a la justicia, a través del cual se logra la salvaguarda de otros derechos fundamentales de las personas.

Aduce que, al respecto, conviene traer a colación el documento aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el cinco de diciembre de dos mil trece, denominado "Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas", en donde estableció que existen varios instrumentos de derecho internacional que se refieren a las remuneraciones de las y los operadores jurisdiccionales; que de conformidad con los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, la ley debe garantizar a los Jueces "una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas"; y que en tal sentido debe señalarse la coincidencia de contenido del artículo 94 de la Constitución Federal y de ese documento, pues ambos garantizan una remuneración adecuada a los juzgadores, lo cual no opera con la norma ahora impugnada; es decir, en los términos en los que fue expedida la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es claro que no desarrolla ni precisa el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, lo que podría dar lugar a un estado de cosas inconstitucionales que conforma una restricción a las garantías constitucionales, que afecta el funcionamiento de los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos.

Que lo antedicho tiene como consecuencia que las remuneraciones puedan ser determinadas a discreción, lo cual puede constituir una influencia, presión o intromisión indebida para las garantías constitucionales de protección de los derechos humanos y que permitir esto puede redundar en la ineficacia de las instituciones, ya que no tendrían la capacidad de cumplir con su mandato de protección y promoción de los derechos humanos.

El presidente de la comisión enfatiza que ello podría afectar la función protectora de derechos humanos que cada uno de estos entes desarrolla, ya

que se les obliga a tomar como referente límite para ello, el salario que se fije discrecionalmente para el presidente de la República, sin parámetros y bases objetivas que hayan sido configuradas en el ordenamiento, a fin de procurar el orden constitucional, de manera que influye en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, la cual es esencial para su funcionamiento. En otras palabras, la ley impugnada no desarrolla la forma y términos en que deberán operar los principios que derivan de los artículos 75 y 127 constitucionales que dice reglamentar, puesto que no establece los parámetros de proporcionalidad que cada órgano de gobierno del ámbito federal debe seguir para establecer sus correspondientes tabuladores salariales, conforme al grado de responsabilidad y especialidad de las funciones que desempeña cada categoría de servidores públicos en cada uno de esos órganos, lo que acredita que se está ante una labor legislativa deficiente e incompleta, que permite el establecimiento de remuneraciones de los servidores públicos pertenecientes a los diversos órganos federales sin parámetro objetivo alguno, lo que propicia el uso arbitrario que no guarda proporcionalidad con la autonomía funcional propia de cada órgano del Gobierno Federal.

Agrega que es importante destacar que al disminuir el monto de la remuneración de los servidores públicos de los Poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales, incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional, se estará ante una situación violatoria al principio de progresividad, reconocido en el artículo primero de la Constitución, el cual señala que todas las autoridades del Estado Mexicano en el ámbito de su competencia, incrementen el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Máxime que ese principio de progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. Así cuando un Estado reconoce, respeta y satisface algún derecho fundamental, tiene prohibido reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o suprimir los ya existentes.

Finalmente, expresa que el Poder Reformador de la Constitución al modificar el artículo 127 constitucional, fue cuidadoso de no afectar los derechos adquiridos de los juzgadores en funciones al momento de la reforma, por lo cual el legislador ordinario al emitir la ley, debió haber sido igualmente precavido, debiendo asumir esta previsión y hacerla extensiva a todos los servidores públicos que se encuentran en activo actualmente.

5. Violación al procedimiento legislativo. En la parte final de la demanda, la comisión como órgano protector de los derechos humanos, solici-

ta que al dictar sentencia se corrijan los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados y, en consecuencia, se suplan los conceptos de invalidez hechos valer.

En este sentido enfatiza que del análisis al procedimiento legislativo del que derivaron los ordenamientos reclamados, se desprende que pueden existir violaciones a ese procedimiento que pueden derivar en la inconstitucionalidad de la totalidad del decreto, lo que hacen del conocimiento de la Suprema Corte para que, por ser una cuestión de oficio, analice los antecedentes legislativos correspondientes, de manera que se garantice el principio de deliberación democrática y efectiva participación de todas las fuerzas políticas, argumentación que apoya en la tesis P. L/2008 cuyo rubro es: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."³

Conceptos de invalidez de la demanda promovida por el grupo de senadores integrantes de la LXIV Legislatura.

1. Inadecuado entendimiento del contenido y alcance del artículo 127 de la Constitución Federal. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, fue emitida a partir de una lectura aislada, incompleta e inadecuada de los mandatos y principios que se extraen del artículo 127 constitucional, disposición de la que se desprende que no hay libre configuración para el legislador por tanto, está constreñido por esos principios y mandatos, lo que cobra relevancia por lo dispuesto en el artículo 1o. de la propia Constitución dada la obligación de prevenir violaciones a los derechos fundamentales. En otras palabras, contrariamente a lo legislado, la Constitución Federal en el artículo 127 adopta un modelo tasado y reglado en materia de remuneraciones de servidores públicos, indisponible para el legislador.

En efecto, el artículo 127 de la Constitución Federal impone dos principios centrales a desarrollar en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, a saber: **(i)** la función moduladora de la remuneración presidencial, en la medida en la que ésta informa a todas las remuneraciones públicas y el funcionamiento del aparato estatal, ya que es tanto la base como el límite máximo, de ahí que su establecimiento no es discrecional, sino que se guía por criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y, **(ii)** la función de

³ Ese criterio se encuentra publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada, Tomo XXVII, junio de 2008, P. L/2008, página 717, registro digital: 169437.

hacer efectivas las excepciones a la prohibición de que nadie gane más que el presidente, informadas por la relevancia de algún aspecto constitucional que resguardan o garantizan.

Sin embargo, el ordenamiento reclamado no hace viable la subsistencia de estos principios en el orden jurídico mexicano, por tanto, las violaciones que a continuación se describen son transversales porque impactan a todo el ordenamiento; aclaran, que no pretenden que la Suprema Corte defina cuánto debe ganar el presidente de la República, sino que establezca el contenido de los principios que deben acatarse para llegar a esa determinación, a efecto de que se trate de un acto reglado y no caprichoso, de ahí que el concepto de invalidez se divida en tres apartados.

A. La evolución del artículo 127 constitucional y su vocación como parte del parámetro de regularidad constitucional. Argumentan que una revisión al desarrollo histórico del artículo 127 constitucional deja ver que se erige en su núcleo como parte del estatuto jurídico de protección a los servidores públicos, en la especie, la vertiente relativa a la garantía de remuneración; además de que proyecta una doble dimensión: individual, es decir, teniendo como sujeto de protección al propio servidor público; y, social, como beneficiario general a la ciudadanía en la operación del servicio público.

La disposición ha tenido dos reformas y en la última, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, la intención del Poder Reformador fue el de regular con precisión la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos conservando la garantía de que éstas sean adecuadas, irrenunciables y proporcionales. Asimismo, el Constituyente coincidió en la necesidad de fijar un referente máximo para el establecimiento de las remuneraciones de los servidores públicos, por lo que adoptó la propuesta del Ejecutivo consistente en que ese referente sea precisamente la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal, cuestión central para efectos interpretativos, pues también se precisó que esto no significa una preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes de la Unión o el sistema federal, sino que se le tendría únicamente como un referente; incluso, en la Comisión Dictaminadora de origen se reiteró que la reforma debía implementarse con apego a los principios federales y la independencia entre poderes, así como la capacidad de gestión de los entes autónomos. Por tanto, en la reforma se convino en dos objetivos a amalgamar: **i.** Imponer límites a la discrecionalidad en las remuneraciones de la burocracia; y, **ii.** Reconocer la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeña.

En consecuencia, existen tres cuestiones centrales derivadas del procedimiento de reforma constitucional:

- De la interacción con otros preceptos constitucionales, es decir, a lo largo del procedimiento se estimó relevante hacer efectiva la sujeción a los nuevos lineamientos que prescribiría el artículo 127 constitucional, por ello, en su confección final el decreto incluyó modificaciones y adiciones a los diversos 75, 115, 116, 122 y 123 de la propia Constitución;
- Del régimen de excepciones, esto es, las iniciativas no preveían la introducción de excepciones a la prohibición sino lo contrario, a saber, el establecimiento de una prohibición tajante; además de que el Poder Revisor estimó pertinente introducir y después ampliar una serie de excepciones en la base tercera del párrafo segundo del artículo 127; y,
- De la especial deferencia a los Poderes Judiciales (sic), ya que durante el procedimiento se discutió a profundidad cómo amalgamar el tope máximo de remuneración que se pretendía introducir con la garantía de irreductibilidad en la remuneración prevista para los integrantes del Poder Judicial de la Federación en términos del artículo 94, párrafo noveno constitucional, y para los correspondientes de los Poderes Judiciales Locales en el diverso 116, fracción III, párrafo sexto de la propia Constitución, ello sobre la base del respeto al principio de división de poderes y la garantía contra presiones externas.

Aunado a los antecedentes del procedimiento de reforma constitucional, el legislador ordinario debió tomar en cuenta otras dos reformas constitucionales paradigmáticas que informan la manera en la que debe ser interpretada la Constitución en el tema de remuneraciones y que no existían en agosto de dos mil nueve, es decir, la reforma en materia de derechos humanos de once de junio de dos mil once y la correspondiente al modelo del estado regulador de once de junio de dos mil trece.

B. Precisión sustantiva del contenido del artículo 127 de la Constitución Federal. El artículo 127 constitucional en su primer párrafo articula los principios de adecuación y proporcionalidad: la remuneración de los servidores públicos de todo el sistema jurídico mexicano debe, por un lado, ser adecuada en deferencia a la función que se desempeña; y, también proporcional de cara a las responsabilidades que se depositan en el respectivo servidor público.

El Poder Revisor identificó la remuneración "adecuada" con el hecho de que el Estado cuente con ciudadanos que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les sean confiadas, a la par de

garantizar la dignidad en el salario que se recibe, esto es, reafirmando su conexión con el derecho fundamental a recibir un salario digno.

Por lo que toca al principio de proporcionalidad, incorporado de manera expresa en la reforma de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, también adquiere una faceta sustantiva como manifestación del derecho fundamental a recibir un salario digno, pero con especial énfasis en las responsabilidades públicas que se depositan en el servidor, esto es, ese principio consagra a primera vista la máxima de que a mayor responsabilidad depositada en relación con la cosa pública, la remuneración deberá incrementarse proporcionalmente, de ahí que se afirme que el derecho fundamental a un salario digno adquiere un cariz o tratamiento específico en el estatuto de protección a los servidores públicos que tutela el artículo 127 constitucional en virtud de las funciones que desempeñan. En consecuencia, esta disposición central y los principios que enclava (a la que debe agregarse la garantía de que las remuneraciones serán determinadas anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, así como su carácter de irrenunciabilidad) informan la manera de entender las seis bases que el artículo desarrolla, a saber:

- Si bien pareciera que en este aspecto la Constitución se decanta por un sistema presidencialista (del cual la prohibición prevista en la base II puede entenderse como una manifestación remota) su implementación no puede vaciar de contenido a otras disposiciones constitucionales;

Esto se corrobora al tener en cuenta el proceso de reforma constitucional, ya que ahí se precisó que este tope que tomaba como referencia al titular del Ejecutivo no podía ser leído como la preeminencia de un poder sobre otro, sino más bien como un mero referente para imponer límites a la discrecionalidad; y,

- En la prohibición prevista en la base III se articulan cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico, salvo que éstas sean consecuencia de: **(a)** el desempeño de varios empleos públicos; **(b)** las condiciones generales de trabajo; **(c)** un trabajo técnico calificado o **(d)** por especialización.

Aducen que como es lógico, los principios de adecuación y proporcionalidad se proyectan de forma diferenciada en cada uno de los poderes, en atención al principio de división de poderes.

Máxime que el carácter sustantivo de la garantía de remuneración prevista en el artículo 127 constitucional (y los principios que de ella derivan) ha

sido reconocido por la Segunda Sala del Alto Tribunal en el amparo directo en revisión 4310/2014,⁴ señalando que constituye un derecho para los servidores públicos en activo.

Así este derecho fundamental de los servidores públicos se vincula concretamente con lo dispuesto, primero, por el artículo 123, apartado B de la Constitución Federal en su fracción IV, de la que se desprenden dos notas adicionales que informan al propio contenido del artículo 127 constitucional: **(i)** una garantía de irreductibilidad del salario establecido en un presupuesto durante el tiempo que éste sea aplicable; y **(ii)** un límite inferior para el establecimiento del salario burocrático: que éste no puede ser inferior al mínimo para los trabajadores generales en las entidades federativas.

Asimismo, el artículo 75 constitucional relativo a la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación, impone a la Cámara de Diputados el deber de observar las bases establecidas por el artículo 127, lo que demuestra cómo todo el andamiaje que conforma la disposición, incide en la operatividad de diversos preceptos del Texto Constitucional y, por ello, su desarrollo no está disponible a la discrecionalidad configurativa del legislador.

Los promoventes de la acción enfatizan que el establecimiento de la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal como referente del resto de salarios, no significa una preeminencia de dicho poder sobre los otros o se pretenda en forma alguna, vulnerar la igualdad de los poderes, simplemente es un referente con el que se buscó evitar que el tope máximo al que debe sujetarse todo servidor público recayera en la arbitrariedad de un acto materialmente administrativo que elabora el titular del Poder Ejecutivo y que aprueba la Cámara de Diputados; si bien es cierto que los mecanismos (para integrar las remuneraciones) propuestos en las iniciativas de reforma constitucional finalmente no se reflejaron explícitamente en el texto aprobado, también lo es, que es inconcuso que existe una obligación fundamental para que la legislación reglamentaria del artículo 127 constitucional desarrolle las bases o establezca los mecanismos para evitar que el sueldo del titular del Poder Ejecutivo Federal sea utilizado como una herramienta de presión. De tal suerte que se garantice la no vulneración a la autonomía de los demás poderes, órganos constitucionales, entidades federativas y Municipios; en otras palabras en la medida en que el salario presidencial es referente (base y tope) del de los otros poderes que son independientes y de ninguna manera pueden

⁴ Bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, sesión de veintiocho de enero de dos mil quince, por mayoría de tres votos.

sujetarse a aquél, ello implica que su integración no es subjetiva, unilateral, ni arbitraria, sino que se encuentra tasada y reglada, por lo que para evitar que lo primero suceda, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos debe dar operatividad y contenido a los principios y mandatos constitucionales en juego, lo que en el caso no ocurrió porque ese ordenamiento no contiene los supuestos normativos que den eficacia a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

C. Mandatos que el artículo 127 de la Constitución Federal impone al legislador. Ese precepto constitucional impone diversos mandatos al órgano emisor de las normas reglamentarias. Unos, de carácter expreso y concreto y otros que subyacen a los primeros, según se explica a continuación:

(i) Mandatos expresos.

Como mandato dirigido al legislador se encuentra el deber de garantizar que la remuneración de los servidores públicos cumpla con los principios y parámetros referidos. Esto es, que sea adecuada por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión, que resulte proporcional atendiendo a las responsabilidades del servidor público y que resulte equitativa. En consecuencia, para dar contenido y alcance a los principios de proporcionalidad y adecuación, es pertinente atender a los lineamientos contenidos en las fracciones II y III del numeral constitucional objeto de estudio.

Así, la fracción II del artículo 127 constitucional establece el límite máximo de las remuneraciones de los servidores públicos, el "tope salarial presidencial". Por su parte, la fracción III prevé el "principio jerárquico", por virtud del cual ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico. En adición a lo anterior, la misma fracción III prevé excepciones a la regla general, ya que dispone la posibilidad de un "excedente" como excepción al principio jerárquico que sea consecuencia de: **(i)** del desempeño de varios empleos públicos; **(ii)** de las condiciones generales de trabajo; o **(iii)** derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización. Además, se impone un límite a esa parte "adicional", esto es, que no deberá exceder de la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República. De donde se tiene que los lineamientos en cita sirven como moduladores para cumplir con los principios de proporcionalidad, adecuación y equidad, así como para establecer un límite máximo para las remuneraciones.

Además, aducen, es pertinente esbozar las propiedades de las categorías de servidores públicos que pueden ubicarse en el régimen de excepción establecido en el principio jerárquico. Esto es, aquellos que pueden recibir

una remuneración que se integra de dos partes: la primera, que se establece en términos de los principios referidos; y la segunda consistente en el excedente que no debe superar la mitad de la remuneración establecida para el presidente. Así, las categorías de servidores públicos que pueden beneficiarse del régimen de excepción son:

- Aquellos con más de un empleo público, distintos de los servidores públicos que tiene prohibición normativa para desempeñar otro empleo, cargo o comisión;
- Los que se encuentren sujetos a las condiciones generales de trabajo, es decir, aquellos cuyos salarios se determinan por lineamientos pactados en contratos colectivos de trabajo;
- Trabajo técnico calificado, entendiendo como aquellas funciones que guardan un grado particular de complejidad o que requieren conocimientos científicos o técnicos propios de alguna especialidad o de ciencias naturales o exactas; y,
- Función especializada, categoría que durante el proceso legislativo que dio origen al texto vigente del artículo 127 constitucional, fue referida a aquellos servidores públicos que forman parte de un sistema de carrera profesional garantizado por la ley. Es decir, aquellos cuyo ingreso, permanencia, promoción y retiro se regulan por un régimen jurídico de especialización, conforme al cual se les exija contar con conocimientos especializados, así como desempeñar con exclusividad ciertas funciones técnicas, con exclusión de otras.

Ahora bien, la lectura integral a la Constitución Federal evidencia un deber del legislador de tomar en consideración la totalidad de disposiciones constitucionales que se relacionan de manera tangencial o directa con las previsiones relativas a remuneraciones de los servidores públicos, por lo que el legislador está constitucionalmente constreñido a tomar en cuenta en su integralidad el Texto Constitucional al emitir la normatividad secundaria relativa a salarios de servidores públicos.

(ii) Mandatos derivados de las obligaciones en materia de derechos humanos.

En efecto, en el sistema jurídico mexicano las normas constitucionales conforman la Ley Suprema de la Unión y los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las rela-

ciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. En tal sentido, a raíz de la función objetiva de los derechos fundamentales, éstos deben entenderse como elementos que informan o permean la totalidad del ordenamiento jurídico, lo que desde luego se extiende al proceso de producción normativa. Lo que de suyo implica por parte del legislador, el desarrollo de leyes que doten de contenido y eficacia este imperativo constitucional, que protejan y garanticen el cúmulo de derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales relativos, ya que el propósito detrás de este deber es hacer operativos, en el plano fáctico, los derechos humanos a través de leyes secundarias que recojan los valores, principios y fines de dichas prerrogativas fundamentales.

En este tenor, se advierte que el legislador tiene una obligación de emitir las normas de conformidad con los principios de: **a)** Universalidad; **b)** Interdependencia; **c)** Indivisibilidad; y, **d)** Principio de progresividad.

(iii). Mandatos derivados del deber de respeto al principio de división de poderes.

Por otra parte, el Pleno del Alto Tribunal ha concluido que la norma constitucional "exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías". Así como ha establecido su relación con el principio de supremacía constitucional, esto es, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, deben sujetarse al principio de división de poderes consagrado en el Texto Fundamental.

En consecuencia, se advierte que el mandato subyacente derivado de la fracción VI del artículo 127 constitucional debe entenderse, en lo general, como un deber del legislador de atender al principio de división de poderes como parámetro de control de validez de sus normas. Esto es, emitir las normas secundarias relativas a dicha disposición constitucional ciñéndose a ella en su integridad, siendo cuidadoso de no vulnerar en la legislación respectiva los ámbitos competenciales y las garantías institucionales de los poderes públicos, pues, de lo contrario, estaría vulnerando el referido principio y generando desbalances y concentraciones de poder ajenas al Texto Constitucional y vulnerando con ello el principio de supremacía de la Norma Fundamental.

En tal sentido, de los mandatos subyacentes (derechos humanos y división de poderes) se desprende un deber concreto de modular el tope máximo, es decir, partiendo de que el salario presidencial es el límite, se impone al legislador el deber de regular cómo se va fijar éste, bajo la premisa de que constituye un primer parámetro que nutrirá el resto de los salarios y que permitirá garantizar a los servidores públicos que sus retribuciones cumplirán con los principios de equidad, adecuación y proporcionalidad.

En términos de lo expuesto, concluyen, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se ajusta a los lineamientos y mandatos (expresos y subyacentes) que se desprenden del artículo 127 constitucional, ello pues falla en reglamentar su contenido limitándose a replicar el Texto Constitucional sin compaginar sus principios con "las demás disposiciones constitucionales relativas" como lo ordena la propia Constitución. En otras palabras, de su lectura se advierte que el legislador entendió el artículo 127 constitucional como una literalidad que puede hacerse efectiva por el Ejecutivo y la Cámara de Diputados al dejar absolutamente abierta la posibilidad de que emitan discrecionalmente el presupuesto de egresos de la Federación y, concretamente, el límite máximo de remuneración (presidente de la República); por tanto, derivado de la lectura parcial e inadecuada del referido numeral constitucional, el Congreso de la Unión emitió una ley que es deliberada y abiertamente omisa en agotar el mandato constitucional, concretamente, el ordenamiento impugnado falla al no disponer lineamientos de actuación para que, en la emisión del presupuesto, se tome en cuenta que la remuneración presidencial se determine haciendo efectivos:

a) Los principios de equidad, proporcionalidad y adecuación, respecto de la totalidad de servidores públicos;

b. El correlativo derecho de los servidores públicos a que se les garantice una remuneración que colme los citados principios; y,

c. Los mandatos subyacentes consistentes en cumplir las obligaciones relativas a los derechos humanos impuestas en el artículo 1o. constitucional, y el principio de división de poderes.

El legislador se abstuvo de establecer en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos lineamientos que permitieran modular la determinación de la remuneración presidencial de cara a los citados elementos. Abdica en hacer efectiva la función moduladora que tiene el salario presidencial como base y tope de las remuneraciones públicas y en reglamentar las excepciones previstas por el propio artículo 127 constitucional. Es decir,

en los términos que se encuentra redactada la ley, que constituye una reproducción casi literal del artículo 127 constitucional, deja a los órganos encargados de hacerla efectiva (Ejecutivo y Cámara de Diputados) prácticamente en la misma situación que antes de su emisión, salvo las restricciones a la autonomía presupuestaria.

Como resultado de ello, se deja a los servidores públicos de todo tipo en un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica en relación con el modo en que se harán efectivos los principios, derechos y mandatos constitucionales que se han venido exponiendo. Particularmente al no prever cómo hacer efectivo el principio de proporcionalidad de las remuneraciones, la ley cuestionada vulnera en perjuicio de los servidores públicos el derecho a un salario que cumpla con los parámetros constitucionales establecidos (en lo general) en los artículos 123, apartado B y 127 constitucionales y garantizados por el diverso 75; lo anterior pues si bien existe una regla prohibitiva en el Texto Constitucional (ningún servidor público, podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República), ella no está exenta de interpretación constitucional ni ubicada en un plano de absoluta discrecionalidad para el Ejecutivo y la Cámara de Diputados.

Por ende, el deber del órgano de producción normativa era establecer los lineamientos que acotaran la actuación de los referidos entes de los Estados, a efecto de evitar que, en la ejecución de la norma, se cometieran arbitrariedades y se contravinieran los principios y mandatos enunciados. Máxime que el texto del artículo 127 constitucional exige que la legislación que pretenda hacerlo efectivo sea amalgamada de manera sistemática con otras cláusulas constitucionales, lo que no se hizo, reiterando la reducción al absurdo: ¿Qué sucede si el presupuesto de egresos establece que el presidente percibirá un peso al mes? ¿Cómo impacta ello en otras disposiciones constitucionales que son influenciadas por esta prohibición?

De ahí que es claro que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue emitida sin atender a las bases constitucionales que debían nutrirla y darle un contenido acorde al texto fundamental, lo que tiene como consecuencia habilitar la comisión de violaciones constitucionales al emitir el presupuesto de egresos correspondiente en términos de la propia ley reclamada; lo anterior pues, al no hacer la norma compatible con los mandatos y principios multicitados, se admite que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados establezcan la remuneración del presidente de manera arbitraria, con una amplia posibilidad de generar daños y perjuicios concretos tanto en los derechos fundamentales, como patrimoniales de múltiples servidores públicos, ello, en contravención a los artículos 75, 123, apartado B; y 127 de la Constitución Federal.

En consecuencia, solicitan declarar la invalidez de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haber sido emitida a partir de una lectura aislada, incompleta e inadecuada del artículo 127 y demás disposiciones constitucionales aplicables; esto, para el efecto de que la misma sea expulsada del orden jurídico nacional y, en consecuencia, se ordene al Congreso de la Unión la emisión de la legislación reglamentaria del artículo 127 constitucional, con apego a los lineamientos que se desprenden no sólo de su literalidad sino del resto de disposiciones constitucionales pertinentes.

2. Violación al procedimiento legislativo. Argumentan que con la emisión de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se transgredió el artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados y, en consecuencia, el principio de legalidad por violación indirecta al diverso 72 de la Constitución Federal; que lo anterior es así, porque el tres de septiembre de dos mil dieciocho los coordinadores de varios Grupos Parlamentarios solicitaron a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que, con fundamento en ese artículo 184 se acordara la presentación de la minuta ante el Pleno de la Cámara, conforme a lo dispuesto además, por el artículo 95, numeral 2, fracción II, de dicho reglamento, empero, no se tomó en cuenta que el numeral 184 dispone que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. En otras palabras, la minuta que discutieron y aprobaron en la Cámara de Diputados estaba ya desechada, por lo que no podía ser ley, de ahí la violación al procedimiento legislativo; vicio de legalidad que se incorpora al acto legislativo y que no permite que la ley combatida se adhiera al orden normativo mexicano.

Los promoventes de la acción aclaran que el vicio legislativo denunciado no es una cuestión superficial, ya que trasciende constitucionalmente al dar origen a una ley que es además, violatoria de derechos fundamentales, en virtud de que los legisladores no advirtieron que discutieron una minuta que contenía deficiencias severas por el tiempo que transcurrió desde la fecha en que el dictamen de la Cámara de Senadores fue enviado a la de diputados, violación que evidencia que no se está ante un procedimiento legislativo en el cual se hayan respetado las formalidades que le son propias.

3. Violación al principio de autonomía presupuestaria. El ordenamiento reclamado transgrede el principio de autonomía presupuestaria, el

cual en tanto manifestación del principio de división de poderes, recorre transversalmente la Constitución y, en lo relativo al ámbito de las remuneraciones, encuentra especial referencia en el artículo 75 de ésta, en virtud de que la ley cuestionada tiene el alcance de modificar el régimen de aprobación y ejercicio del presupuesto aplicable a los diversos Poderes Legislativo y Judicial y organismos con autonomía reconocida en la propia Constitución, los cuales tienen reconocida autonomía presupuestaria, y que la violación existe porque el Congreso de la Unión fue omiso en acatar el mandato del diverso 127 constitucional y las demás disposiciones constitucionales relativas. En otras palabras, el legislador se abstuvo de establecer o en todo caso reconocer que determinados entes públicos gozan de autonomía presupuestaria, ya sea derivado del Texto Constitucional o de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Es decir, del artículo 127 se desprende una dimensión sustantiva, particularmente por lo que hace a su incidencia en diversas reglas de organización del aparato estatal y la división de poderes, principio este último que a su vez es presupuesto fundamental para el goce efectivo de los derechos humanos, por tanto, no puede desvincularse el ejercicio competencial de cada órgano con el presupuesto que tiene asignado y, en esa medida, cuando un poder anula la autonomía presupuestaria de otro, incide indefectiblemente en su ámbito competencial violentando el principio de división de poderes.

También este ordenamiento es contrario entonces, a los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal porque crea un régimen que desconoce los lineamientos ahí contenidos para el establecimiento de remuneraciones de los servidores públicos, esto es, el Congreso de la Unión violenta la autonomía presupuestaria de los entes que cuentan con ella, al obligarlos a acatar un régimen inconstitucional para formular sus proyectos de presupuesto, en lo que toca a remuneraciones; y porque no prevé o reconoce esta facultad permitiendo que el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados anulen la confección de éstos, cuando gozan de autonomía para su elaboración, sin que ello implique desconocer la facultad de esa Cámara prevista en la fracción IV del artículo 74 de la propia Constitución.

Para sustentar la argumentación subrayan que la autonomía presupuestaria emana del principio de división de poderes; autonomía que comprende diversas intensidades atendiendo al grado de independencia y autonomía de los ejecutores del gasto, concepto conocido como "margen de autonomía" en términos del artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y que de este ordenamiento se advierte una deferencia en la ejecución del gasto público a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los entes constitucionalmente autónomos. En ese contexto pre-

cisan que la autonomía presupuestaria no implica desde luego que para los entes señalados, la Cámara de Diputados deba aprobar en sus términos el presupuesto propuesto, pues para ello existen una serie de disposiciones constitucionales y legales que disciplinan tal proceso, a saber, los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Federal y la ley federal indicada, empero, el principio trata en términos generales de excluir la intromisión, dependencia o subordinación de un poder sobre otro, al garantizar en distintos márgenes, un ejercicio independiente de una cuestión inherente a su funcionamiento, es, entonces una garantía institucional que transversalmente recorre al Texto Constitucional; y que esto se explica mejor en términos del siguiente argumento: si parte de las reglas del juego, en este caso, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no reconocen o se compadecen de la serie de protecciones constitucionales que operan a favor de dicho principio, es imposible que el acto que se desprende de ellas, en este caso, el presupuesto de egresos de la Federación, pueda respetarlas también.

Agregan que existe una especial vinculación entre los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, ya que ambos fueron reformados en el mismo decreto constitucional para articular un verdadero mecanismo constitucional en torno al estatuto de protección de los servidores públicos. Empero, a pesar de esto, el ordenamiento reclamado constriñe a los otros Poderes de la Unión y entes con autonomía reconocida en el Texto Constitucional a seguir un régimen que no respeta los lineamientos constitucionales para el establecimiento de las remuneraciones, esto porque la ley no toma en cuenta que están facultados para autodeterminarse en materia de recursos públicos, lo que incluye las remuneraciones que reciben los servidores públicos que los integran; y, al respecto, los senadores enfatizan que esta autonomía de ninguna manera significa que dichos entes puedan ejercer arbitrariamente y sin ningún tipo de control su presupuesto aprobado, ya que por un lado y tratándose de remuneraciones, se deben ceñir a los principios de proporcionalidad, adecuación y equidad; y, por otra parte, todos los órganos con autonomía presupuestaria son sujetos de fiscalización en el ejercicio de su presupuesto.

Los promoventes de la acción aclaran que si bien el artículo 8 de la ley reclamada señala que la propuesta de las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial se hará a través de su unidad de administración u órgano de gobierno, en pretendida deferencia a su autonomía, también lo es que el ordenamiento reclamado subordina esa propuesta en el párrafo segundo a apegarse estrictamente a las disposiciones establecidas por la ley, pero insisten en que su argumentación no pretende desconocer que la facultad última para aprobar el presupuesto de egresos recae en la Cámara de

Diputados, en términos de lo establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Aclaran que no controvierten el presupuesto de egresos de la Federación, sino las reglas en materia de remuneraciones porque impiden el ejercicio de la autonomía presupuestaria; y que ejemplo de ello es el Poder Judicial, ya que se le obliga a observar un régimen inconstitucional para establecer las remuneraciones, pues el ordenamiento reclamado lo es, de ahí que es evidente que su facultad para autodeterminarse presupuestalmente se ve claramente erosionada; y que para mayor claridad se tiene que si la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en abierta transgresión al artículo 127 constitucional, rechaza que ciertos funcionarios de ese poder pueden constitucionalmente percibir una remuneración en cierto porcentaje mayor a la del presidente de la República y, por el contrario, subordina a este poder a la observancia de tope presidencial como prohibición absoluta, de donde es claro que al momento de realizar una propuesta de remuneración para sus titulares, la facultad de autonomía presupuestaria se ve afectada de forma inválida.

En otras palabras, la ley reclamada rechaza que ciertos funcionarios del Poder Judicial pueden constitucionalmente percibir una remuneración en cierto porcentaje mayor a la del presidente de la República y, por el contrario, subordina a ese poder a la observancia del tope presidencial como prohibición absoluta, de donde es claro que al momento de realizar una propuesta de remuneración para sus titulares, la facultad de autonomía presupuestaria se ve afectada de forma inválida, lo que se agudiza si se toma en cuenta que el Congreso de la Unión partió de la premisa equivocada de que la determinación del salario del presidente de la República le era una cuestión disponible y no reglada.

En consecuencia, es indudable que el ordenamiento reclamado vulnera los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, en virtud de que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes que gozan de autonomía presupuestaria, se ven imposibilitados para cumplir el mandato de fijar remuneraciones de conformidad con los lineamientos constitucionales realmente aplicables en sus respectivos proyectos de presupuesto; y que otro ejemplo de esa violación se refiere a la autonomía universitaria, pues de la lectura al ordenamiento reclamado se advierte que la intención del legislador fue incluir las remuneraciones de los funcionarios y empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuando el artículo 3, fracción VII de la Constitución Federal le otorga autonomía y responsabilidad para gobernarse, lo que incluye administrar su patrimonio; empero, el ordenamiento reclamado tiene el alcance de modificar el régimen de aprobación y ejercicio del presupuesto

aplicable a los diversos entes públicos que tienen reconocida autonomía presupuestaria, como lo es el caso de esa universidad, los poderes referidos y los entes autónomos, por ende, afecta las facultades que la Constitución les reconoce.

4. Violación al principio de independencia del Poder Judicial de la Federación. En un primer apartado de este concepto de invalidez se expresan ideas sobre la independencia judicial como figura central del Estado de derecho, para acreditar la incompatibilidad del ordenamiento reclamado con el estatuto de protección a la función judicial en el ámbito federal que prevé la Constitución Federal, y protegen diversas normas convencionales, pues en opinión de los actores, esa ley no reglamenta de manera efectiva el artículo 127 constitucional, lo que claramente se desprende del examen a los artículos 6, 7 y 8 del ordenamiento materia de la litis.

Posteriormente, en un apartado titulado "Parámetro de regularidad constitucional en torno al estatuto de protección al Poder Judicial de la Federación" especifican que el parámetro de confronta se integra por los artículos 1o., 17, 49, 94, 99 y 127 constitucionales; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de veinticuatro de junio de dos mil nueve; acompañado de precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo son entre otros, los casos *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* y *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, subrayando la importancia de las garantías judiciales, pero sobre todo la de autonomía e independencia judicial, que no solamente protegen al juzgador, sino que se convierten en instrumentos propios del derecho humano de acceso a la justicia.

Asimismo, proceden a la cita de distintos precedentes emitidos por este Tribunal Constitucional que enfatizan a la independencia judicial como un principio de rango constitucional fundamental en la administración de justicia; y referencias a lo que ha establecido el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General Número 32, sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales, que contiene a su vez, notas sobre la independencia e imparcialidad de los juzgadores; y al Estatuto Universal del Juez aprobado para la Unión Internacional de Magistrados en mil novecientos noventa y nueve y actualizado en dos mil diecisiete.

Expuesto lo anterior, se enfatiza la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, ya que una simple aproximación, evidencia que es violatoria del artículo 127 constitucional en conexión con el estatuto diferenciado de protección al

Poder Judicial de la Federación, ya que prevé reglas de idéntica aplicación para todos los poderes, lo que se traduce en una violación a los principios de independencia judicial y de división de poderes; en otras palabras, el ordenamiento reclamado es inconstitucional porque en esos preceptos el legislador no previó un régimen de trato diferenciado para el Poder Judicial de la Federación en el mecanismo de determinación de las remuneraciones.

En efecto, la ley reclamada es inconstitucional porque no atiende al mandato contenido en la fracción VI, del artículo 127 de la Constitución Federal, esto es, a la orden de reglamentar el Texto Constitucional con el fin de hacerlo efectivo de manera compatible con los principios de independencia judicial y de división de poderes, lo que claramente se acredita porque el ordenamiento contiene reglas de idéntica aplicación a todos los poderes, sin que se advierta algún esfuerzo legislativo de acomodar las propiedades constitucionales que rodean al estatuto del Poder Judicial de la Federación, sobre todo teniendo en cuenta las razones subyacentes que explican la relevancia nuclear de tales protecciones, de ahí la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 de la ley cuestionada, pues para la determinación de remuneraciones no tomó en cuenta la distinción que debía hacer tratándose de los juzgadores federales; tan es así la violación que ni siquiera activa la necesidad de desplegar el examen de validez sustantiva conforme a los principios de división de poderes y de independencia judicial, ya que el legislador ordinario omitió prever formalmente un régimen diferenciado que pudiera ser sometido a escrutinio; de ahí el combate al capítulo III de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, titulado "De la presupuestación de las remuneraciones", pues de éste se desprende el otorgamiento de una facultad a la Cámara de Diputados para establecer en el presupuesto de egresos las remuneraciones del Poder Judicial sin atender a las garantías de irreductibilidad y estabilidad en sus condiciones.

Agregan que esto es así, pues por ejemplo, el artículo 6, fracción I, prevé la regla categórica de que ningún servidor público del ámbito federal, puede recibir una remuneración mayor a la concedida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos; y aunque en la siguiente fracción se establecen categorías de excepción, en ninguna de ellas se incluye al Poder Judicial de la Federación; además de limitarse a enlistar excepciones a lo que se identifica con el principio de "superior jerárquico", lo cual demuestra una mera repetición del artículo 127 constitucional, pero no una reglamentación que desarrolle su contenido de manera compatible con el resto de las normas constitucionales.

Argumentan que el artículo 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos prevé la facultad de la Cámara de Diputados de apro-

bar el presupuesto de egresos de una forma que no tome en cuenta las garantías de irreductibilidad de las remuneraciones de los titulares de la función jurisdiccional, ya que prescribe que en ese presupuesto se debe establecer "la remuneración total anual del presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda", así como la remuneración total anual de los titulares de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, lo que supone la posibilidad de que la de éstos pueda fijarse por debajo de aquél, conforme al artículo 8 impugnado, lo que agrava la inconstitucionalidad denunciada, ya que si bien este último precepto indica que el Poder Judicial de la Federación tiene facultades para emitir manuales para la determinación de los tabuladores de las remuneraciones, también lo es que las reglas y tabuladores deben apegarse estrictamente a la disposiciones de la ley; por tanto, impide al Poder Judicial fijar tabuladores y manuales que respeten la estabilidad en las remuneraciones, como lo ordena el artículo 94 constitucional.

Enfatizan que conforme a la ley reclamada la Cámara de Diputados tiene la obligación de aprobar el presupuesto de egresos en el cual deberá fijar la remuneración del presidente de la República, monto que bajo la ley reclamada puede fijar discrecionalmente, pues no existen reglas que permitan hacerlo de manera objetiva, además de que no tomó en cuenta que las garantías de remuneración adecuada y proporcional se ven informadas bajo este estatuto, en específico por las garantías de irreductibilidad y estabilidad, en tanto manifestaciones del principio de independencia judicial. De ahí la transgresión incluso, de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, que ordena en lo que interesa, que las retribuciones nominales de los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura en funciones a la fecha de adopción del decreto, que superen el límite previsto en la base II del artículo 127, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo; en consecuencia, el legislador no tiene libertad total para establecer cualquier monto de remuneraciones de manera discrecional, ya que esto incide en todo el entramado constitucional, de ahí que es susceptible de ser revisado constitucionalmente y, por lo mismo, es claro el actuar deficiente y en desacato al mandato constitucional de producción normativa conferido, lo que deriva en la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en particular de sus artículos 6, 7 y 8.

Asimismo, los actores explican que tal y como se expuso en el primer concepto de invalidez, la reforma al artículo 127 constitucional introdujo el

denominado mecanismo de protección a la remuneración de los servidores públicos, que ahora debe ser examinado de manera conjunta con la diversa reforma en materia de derechos humanos, pues por virtud de ésta el artículo 1o., párrafo segundo constitucional mandata que tratándose de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En ese contexto, el artículo 127 constitucional establece pautas mínimas respecto de los sueldos de todos los funcionarios públicos del Estado Mexicano, por cuanto exige que recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades; por tanto, los sueldos deben aspirar a alcanzar un doble fin constitucionalmente predeterminado, esto es, la remuneración debe ser adecuada y proporcional, lo que equivale a que son dos los principios rectores a observar, lo que quiere decir que no son de libre configuración legislativa, ya que en su desarrollo debe considerarse el principio constitucional de irreductibilidad de las remuneraciones de los juzgadores; máxime que los principios de remuneración adecuada y proporcional son demasiado amplios y pueden ser compatibles con una pluralidad de opciones, por ello, es que en la norma constitucional se ordena al legislador emitir una ley secundaria que reglamente su contenido, lo que no se llevó a cabo.

En otras palabras, el legislador debió estar atento a lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 127 constitucional, en cuanto a la remuneración máxima del presidente de la República y la del resto de servidores públicos, sobre la base de que todas las remuneraciones deben considerar un tope mínimo y uno máximo y de que en la fracción III se describen excepciones al tope salarial, pues precisa que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que: **(i)** el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos; **(ii)** que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo; **(iii)** derivado de un trabajo técnico calificado; o **(iv)** por especialización en su función. Empero, de esta fracción en específico el legislador no estableció su operatividad, cuando claramente contiene cuatro categorías de servidores públicos de excepción, categoría de la que destaca la de aquellos servidores públicos que desempeñan una función especializada, en la que podría incluirse a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que forman parte del sistema de carrera judicial, como a los que desempeñan sustantivamente la función judicial; máxime que la carrera judicial no es disponible a la libre configuración legislativa, pues tiene fundamento en el artículo 97 de la Constitución Federal.

En consecuencia, el legislador debió atender al universo de servidores públicos que encuadran en alguna de esas excepciones, para precisar que pueden recibir una remuneración que se integra por dos partes, la primera de carácter "general" que se fija con las reglas generales del artículo 127 constitucional, esto es, por debajo del sueldo del presidente de la República, pero proporcional a su organigrama y también por debajo de su superior jerárquico; y una segunda parte de sueldo al acreditarse alguno de esos supuestos de excepción de la fracción III de la norma constitucional, como un tanto adicional que no puede superar la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Agregan que esta interpretación consistente en incluir en la excepción de especializados a los servidores públicos del sistema de carrera judicial, también es aplicable a quienes auxilian sustantivamente en la función judicial pero no están adscritos a esa carrera, porque finalmente forman parte del grupo de personas que tienen a su cargo la función especializada, en el caso, la de administrar justicia; por tanto, la lectura integral a la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en relación con los diversos 94 y 97 de la propia Constitución demuestra que el legislador debió atender al tratamiento específico de los Ministros, consejeros de la Judicatura, Jueces y Magistrados, la de los servidores públicos que formen parte de la carrera judicial y la del resto de personas que auxilian a esa función sustantiva, ya que ese sistema constitucional protege a todo el Poder Judicial de la Federación en razón de la función jurisdiccional que le es propia.

De ahí que si el legislador ordinario no advirtió el mandato constitucional para legislar los principios previstos en el artículo 127 constitucional, es que se debe declarar la invalidez de todos los preceptos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenar al Congreso que legisle de nuevo, a fin de garantizar los principios que protegen a los juzgadores, en virtud de que soslayó:

i. Que el artículo 127, fracción III contiene categorías de excepción en atención a la función especializada, a los miembros del Poder Judicial de la Federación que realizan una función judicial sustantiva;

ii. Que respecto de la categoría especial de funcionarios judiciales previstos en el artículo tercero transitorio, inciso a) del decreto de reforma constitucional, les asiste una garantía de irreductibilidad en las remuneraciones durante el ejercicio de su encargo que no puede ser trastocada por la ley reclamada, sino reconocida y garantizada; y,

iii. Para que los funcionarios judiciales que iniciaron su encargo a partir del veinticinco de agosto de dos mil nueve, no se entiendan excluidos de contar con el mismo trato que los funcionarios judiciales que iniciaron sus encargos de manera previa a la reforma constitucional, pues debe orientar el principio que a trabajo igual debe recaer una remuneración igual.

Por último, proponen, de manera precautoria que en el supuesto de que todo lo anterior se estime infundado, se debe elaborar una interpretación que proteja mejor a la persona humana a la luz del derecho internacional y a pesar de la restricción constitucional, es decir, que de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Federal y la doctrina sustentada por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, se debe ponderar la prohibición prevista en la fracción II del artículo 127 constitucional para determinar: i. Si las garantías de no reductibilidad y remuneración similar forman parte del concepto independencia judicial; ii. Si la prohibición prevista en esa fracción II restringe expresamente ese derecho, sea para los usuarios del aparato de justicia como para los propios funcionarios judiciales; y, iii. Si una interpretación más favorable a las personas obligaría a preferir la protección de sede internacional, por satisfacer mejor tal derecho, a pesar de existir una restricción configurada en sede doméstica.

En este sentido, argumentan que las variables que informan el principio de independencia judicial en cuanto a la tutela efectiva de los derechos fundamentales y el propio funcionamiento del aparato estatal orillan a preferir los elementos que garanticen su mejor protección, incluyendo el extenso bagaje de estándares internacionales en la materia, en virtud de que los principios de adecuación y proporcionalidad en la remuneración, adquieren un carácter diferenciado cuando se proyectan en la garantía de independencia judicial.

Para apoyar esta petición aluden a la contradicción de tesis 293/2011; al artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; a sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; a la Observación General 32 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, esto para enfatizar que la independencia judicial es un derecho absoluto y preguntarse si la garantía de irreductibilidad se encuentra tutelada en sede internacional, lo que debe responderse de forma afirmativa.

En este apartado se aclara que si bien el concepto de invalidez alude a autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, también lo es que la lectura integral a éste acredita que los razonamientos expuestos no sólo se refieren a ese poder, sino en general a lo erróneo de la regulación en todo lo relacionado a remuneraciones del servicio público, lo que incluye a todas aquellas personas que lo conforman.

En efecto, los senadores promoventes de la acción explican que los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos son inconstitucionales porque el legislador incluyó reglas que permiten fijar de manera discrecional las remuneraciones de los servidores públicos en franca contravención a los mandatos contenidos en el artículo 127 de la Constitución Federal. Es decir, combaten el mecanismo previsto en el capítulo II titulado "De la determinación de las remuneraciones", de cuyo artículo 6 en relación con el diverso 7 del capítulo III, se desprende la existencia de una facultad de la Cámara de Diputados para establecer en el presupuesto de egresos de la Federación las remuneraciones que debe recibir todo aquél que se desempeñe en el servicio público, sin embargo, de la lectura integral a esas disposiciones se tiene que permiten la discrecionalidad denunciada, pues el primero de esos preceptos es una mera repetición del artículo 127 constitucional y, el segundo, prevé que la remuneración se determina anualmente en ese presupuesto o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, así como alude a los tabuladores de remuneraciones mensuales, que contendrán a su vez límites mínimos y máximos de percepciones, montos de sueldos, salarios y de prestaciones. Por ende, esas hipótesis propician la discrecionalidad denunciada, pues el ejercicio de la facultad no queda sujeto a criterios objetivos, provocando que no se tomen en cuenta los principios de remuneración adecuada y proporcional, ni de irreductibilidad y estabilidad en los sueldos, principios que no sólo tienen sustento en el artículo 127 constitucional, sino en los diversos 1o., 94 y 123 de la Constitución Federal.

Argumentan que los preceptos combatidos transgreden frontalmente el artículo 127 de la Carta Magna y el tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve que, por lo que hace a los juzgadores del Poder Judicial de la Federación, ordenan que sus remuneraciones se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo; así como se desconocen los principios de remuneración proporcional y adecuada propios del estatuto jurídico de protección a los servidores públicos, incluidos desde luego, los juzgadores federales.

En ese camino una interpretación evolutiva de la Norma Fundamental lleva a concluir que la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, introdujo el denominado mecanismo de protección a la remuneración de los servidores públicos, que debe ser leída a la luz de la diversa en materia de derechos humanos; de ahí que si el artículo 127 de la Constitución establece principios respecto de los sueldos de todos los servidores públicos del Estado Mexicano, ello significa que la fijación de éstos no puede ser discrecional, ya que ordena que los servidores públicos recibirán una remuneración

adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, de donde resaltan los términos adecuado y proporcional, principios constitucionales que no dejan cabida a la fijación discrecional de remuneraciones; aunado al diverso principio de irreductibilidad que, insisten, no sólo protege a los juzgadores sino a todo empleado público por virtud de lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción IV de la misma Constitución.

5. Violaciones al Pacto Federal y a la independencia judicial de los Poderes Judiciales Locales. Los senadores argumentan que el ordenamiento impugnado desconoce la independencia de los Poderes Judiciales Locales, principio reconocido en los artículos 17 y 116, fracción III de la Constitución Federal, que contienen toda una regulación tendente a proteger ese principio y las garantías que lo integran.

Lo anterior es así, porque el artículo 127 constitucional en su fracción VI, prevé la facultad reglamentaria en materia de remuneraciones para el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias; sin embargo, el artículo 6 del ordenamiento reclamado en su fracción II, inciso a) indica que para la determinación de la remuneración se considerarán entre otras bases, que ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sea federales o locales, palabra final que evidencia que ese texto es invasor de competencias que corresponden a las autoridades legislativas estatales y resulta incongruente con el artículo 1 del propio ordenamiento reclamado.

6. Régimen de responsabilidades penales y administrativas. En este concepto de invalidez se cuestionan aspectos relativos al régimen de sanciones administrativas y penales derivado del decreto impugnado, por lo que se divide en dos apartados.

A. Régimen de sanciones penales. Argumentan que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos constituye un desbordamiento de la facultad del legislador para acuñar tipos penales, es decir, el Constituyente Permanente ordenó en la fracción VI, del artículo 127 constitucional, sancionar penalmente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en ese precepto, detallando en el quinto transitorio de la reforma constitucional que se debía sancionar penalmente únicamente la conducta de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en dicho decreto.

Es decir, se añade un elemento calificador al tipo de conductas que deben estimarse reprochables penalmente, ya que el Constituyente configuró un elemento específico (dolo calificado o típico) que debía observarse al momento de acuñar las conductas típicas.

En este sentido, las dos conductas consideradas reprochables rebasan el perímetro fijado por el Constituyente, esto es, requerir que se sancione penalmente a los servidores públicos cuya finalidad sea eludir precisamente el objeto al que sirve la reconfiguración del artículo 127 constitucional: eliminar la discrecionalidad y que las remuneraciones sean proporcionales; sin embargo, al no incluir el objeto o elemento volitivo prescrito como una especie de dolo específico (eludir por simulación) en la comisión de ambos delitos, los tipos se tornan sobre inclusivos en el tipo de conductas que sancionan, lo que transgrede frontalmente el mandato del Constituyente Permanente, y permite un uso desproporcionado e innecesario del derecho penal, incompatible con el principio de intervención mínima en una sociedad democrática, por lo que debe declararse la invalidez de los delitos previstos en los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, incluidos en el decreto cuestionado.

También argumentan que se viola el principio de taxatividad que protege el artículo 14 constitucional y obliga al legislador a que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

Que el artículo 217 Bis, fracciones I y II del Código Penal Federal, establece el tipo de pago indebido de remuneraciones a los servidores públicos, que ahí se prevé un elemento normativo para determinar qué constituye un pago no autorizado y con ello permitir la integración de la conducta típica; sin embargo, al utilizar la fórmula "de conformidad con lo dispuesto por la presente ley" sucede que el tipo inserto en el Código Penal remite realmente a esta codificación, la cual no regula tales cuestiones y se genera incertidumbre jurídica ya que no se precisa con claridad qué disposiciones legales regulan entonces tal cuestión, es decir, qué disposiciones determinan cuándo un pago habrá sido autorizado y, con ello, lícito y cuándo no, derivando en la comisión de la conducta típica.

Precisan que no es dable argumentar que como la modificación al Código Penal Federal fue realizada en conjunto con la expedición de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos entonces debe entenderse que dicha disposición se refiere a esa ley, ya que esta carga de "debido cuidado" en la confección de tipos penales recae en el legislador y no en los gobernados, por lo que no sería constitucionalmente admisible suplir interpretativamente

la deficiencia del legislador, porque en materia penal rige la máxima de exacta aplicación de la ley.

En esa vertiente, al prever un elemento normativo como en qué consiste un pago "no autorizado por esta ley", como parte necesaria para la integración del tipo, sin que el Código Penal Federal regule tales cuestiones, se violenta el principio de taxatividad; y que en la medida en que la fracción II del artículo 217 Bis remite a la fracción I para integrar qué se entiende por un pago indebido en relación a este tipo específico, esta fracción adolece por extensión del mismo problema constitucional.

También argumentan que el delito previsto en la fracción II del artículo 217 Bis que tipifica la recepción de pago indebido de remuneraciones públicas, es violatorio del artículo 1o. constitucional, concretamente del principio de igualdad, porque la exclusión que genera a favor de ciertos servidores públicos de bajo rango jerárquico (personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas) no encuentra ninguna justificación razonable; máxime que no existe ninguna base objetiva ni razonable, porque debe declararse su invalidez.

En el mismo rubro de carácter penal se aduce que el catálogo de sanciones penales previsto en el artículo 217 Ter del Código Penal Federal transgrede el principio de proporcionalidad de las penas tutelado por el artículo 22 constitucional; esto es, de su lectura se tiene que las penas previstas se establecen de la siguiente manera:

a) Si el beneficio otorgado u obtenido no excede las quinientas veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic), la pena será de tres meses a dos años de prisión;

b) Si el beneficio otorgado u obtenido excede las quinientas veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic) pero no es mayor a mil veces el salario mínimo, la pena será de seis meses a tres años de prisión;

c) Si el beneficio otorgado u obtenido excede mil veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic) pero no es mayor a tres mil veces el salario mínimo, la pena será de tres años a cinco años de prisión; y,

d) Si el beneficio otorgado u obtenido excede las tres mil veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic), la pena será de cinco años a catorce años de prisión.

Agregan que observando los criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte sobre el principio de proporcionalidad de las penas se advertirá la inconstitucionalidad del sistema, toda vez que incorpora una simple graduación numérica que subordina la pena únicamente al monto que se obtuvo u otorgó; sin embargo, el simple aumento de un centavo en el posible monto ubicaría a un sujeto en una categoría diametralmente distinta, sin que se incluya en el listado de factores a considerar la naturaleza del daño causado u otras circunstancias.

B. Régimen de sanciones administrativas. En este rubro se indica que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos prevé que los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro los siguientes treinta días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que les corresponda, según las disposiciones vigentes, en tal virtud, la disposición prevé una excepción a tal obligación en favor del personal de base y supernumerario que no tenga puesto de mando o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, exclusión que viola el principio de igualdad jurídica, toda vez que excluye a una categoría delimitada de servidores públicos (de bajo rango en particular) sin ninguna base objetiva ni razonable.

Por otra parte, el artículo 16 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos señala que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, se desarrollarán de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo, de esa regla se aprecia una violación al principio de seguridad jurídica en el derecho administrativo sancionador, toda vez que en el marco de los procedimientos de investigación y sanción se prevé una cláusula de remisión indeterminada a las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, siendo que dichas leyes se encuentra abrogadas, o al menos en lo que toca a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se han derogado las disposiciones aplicables al ámbito administrativo sancionador, en virtud de que el diecinueve de junio de dos mil diecisiete entró en vigor la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, producto de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Agregan que no puede considerarse que la remisión ahora se reconduce a la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos por mandato legal, en virtud de que el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expide esta legislación, es explícito en limitar tal reconducción a las leyes previas a la entrada en vigor de esta ley, es decir, dicha disposición no tiene aplicación para aquella legislación que haya sido expedida con posterioridad, por

lo que debe determinarse la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

7. Violaciones diversas a los principios de legalidad y seguridad jurídica. En este concepto de invalidez se exponen diversas incompatibilidades que, en concreto se abstraen de las normas impugnadas en relación con diversos preceptos constitucionales relacionados con los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como de fundamentación y motivación, para lo cual formula diversos argumentos en torno a esos principios, a la luz de criterios de la Suprema Corte, para evidenciar las inconsistencias advertidas, en los siguientes términos:

A. Referencias normativas ajenas al Texto Constitucional vigente.

Aducen que tanto la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, como las disposiciones del Código Penal Federal vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica porque aluden a figuras y disposiciones que no se encuentran previstas en el Texto Constitucional, concretamente se advierten tres categorías que carecen de asidero normativo, a saber:

i. Las referencias al Distrito Federal, considerando que, cuando se eliminó dicha denominación en el Texto Constitucional, se estableció una regla de referencia especial, esto es, la previsión de que a partir de la fecha de entrada en vigor del respectivo decreto de reformas, todas las referencias que en la Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México; en tal sentido, la disposición transitoria relativa no puede entenderse como una facultad para que el legislador continúe, hacia el futuro, emitiendo normas en discordancia con lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Federal, que claramente alude a la Ciudad de México como la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;

ii. Las referencias al salario mínimo ya que por decreto de reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en materia de desindexación del salario mínimo, dicho concepto dejó de tener sustento normativo constitucional, ya que al igual que en el punto anterior en el artículo tercero transitorio del respectivo decreto de reformas se puntualizó que, a la fecha de su entrada en vigor, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización; empero, es claro que la intención de esa previsión transitoria se hizo en referencia a dos supuestos concretos, es decir, las normas constitucionales a efecto de que no sea necesario modificar cada

artículo que refiera al salario mínimo y, las disposiciones de rango inferior que hubieren sido emitidas con anterioridad a dicha reforma constitucional;

iii. Las "leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos" esto es, de acuerdo con el decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, el Congreso tiene facultad para expedir una ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por tanto, la referencia a "leyes federales" contenida en el artículo 16 del ordenamiento reclamado confirma la discordancia existente entre éste y el régimen jurídico actual.

B. Régimen transitorio del decreto. Expresan que las disposiciones transitorias del decreto reclamado resultan contrarias a los principios de legalidad y seguridad jurídica, con el riesgo de que su aplicación genere un colapso del régimen salarial de múltiples servidores públicos debido a la falta de precisión en cuanto a los efectos de las normas, concretamente se refieren a los artículos transitorios primero y segundo, de los que afirman incumplen con el deber de generar certidumbre a los gobernados; que lo anterior es así, ya que las omisiones relativas expuestas en la acción de inconstitucionalidad frente a los mandatos del Constituyente Permanente equivalen a una violación a esos principios, en virtud de que el legislador incumplió la obligación de acotar normativamente las facultades de las autoridades; y que ejemplo de ello, esto es, de lo inadecuado de esos transitorios se advierte de lo siguiente:

- Si diversos funcionarios se encuentran actualizando culposamente los delitos que se añaden al Código Penal Federal;
- Si, en perjuicio del principio de autoridad formal de la ley, una "derogación genérica" como la prevista en el referido transitorio puede considerarse suficiente para superponer o eliminar los delitos que hoy se encuentran establecidos en los numerales 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal. Ello, pues no resultan materialmente "contratos" a los establecidos en el decreto, por lo que los términos de la derogación genérica no resultarían suficientes para eliminarlos;
- Si la injustificada exclusión de determinados servidores públicos de las obligaciones contenidas en la ley, conlleva la correlativa exclusión de cumplir las obligaciones genéricas que se regulan en las leyes de responsabilidades de servidores públicos vigentes o si dicha exclusión en realidad es aparente porque las referidas obligaciones genéricas abarcan las específicas impuestas en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que se reclama; y,

- Si la previsión de "contrato colectivo" dentro de las excepciones al principio jerárquico resulta en una ampliación de la excepción constitucional o no.

Agregan que la previsión de entrada en vigor al día siguiente de su publicación y la vaga "derogación genérica" contenidas en el régimen transitorio vulneran flagrantemente los principios de legalidad y seguridad jurídica principalmente en perjuicio de los servidores públicos que se colocan automáticamente en una situación de indefensión por no tener certeza: **i.** De los respectivos regímenes normativos aplicables; **ii.** De los contenidos obligacionales a los que se encuentran sujetos; y, **iii.** De cuáles son las normas jurídicas que se encuentran vigentes o derogadas en términos del artículo segundo transitorio.

C. Prohibición respecto de los servidores públicos de elección popular. El segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica en relación directa con el principio de igualdad y no discriminación de los servidores públicos de elección popular. Ello, al excluirlos injustificadamente y de manera expresa de la posibilidad de obtener pensiones o haberes de retiro, es decir, el referido numeral resulta discriminatorio en relación con los servidores públicos de elección popular, pues establece una diferencia injustificada entre los servidores públicos que pueden verse beneficiados por prestaciones como pensiones o haberes de retiro al término de su empleo, cargo o comisión.

En el caso, la porción normativa cuya invalidez se demanda, genera una situación de discriminación normativa injustificada. Al respecto, es necesario tener presente el contenido de las normas a partir de las cuales se demuestra la diferenciación injustificada de trato, esto es, entre los artículos 10 y 11 se genera una diferenciación no justificada entre servidores públicos, de modo más concreto, el parámetro de comparación es la categoría servidor público, y el trato injustificado el permitir que unos tengan derecho a liquidación o compensación y otros no. En consecuencia, ese trato diferenciado que se hace valer en la especie, es la privación de los beneficios relativos a pensiones, compensaciones o haberes de retiro, respecto de los servidores públicos de elección popular. A modo más concreto, extraer a este tipo de sujetos de la norma de un beneficio que se otorga al resto sin que ello encuentre sustento constitucional o normativo alguno; de ahí que la privación del referido beneficio genera una discriminación normativa que carece de justificación, pues reduce sus derechos laborales en relación con el resto de los sujetos de la norma.

Por tanto, lo válido sería que la regulación de las remuneraciones de aquellos servidores públicos que, como los de elección popular, no se encuentran sujetos a un régimen constitucional particular fuera la misma, esto, al encontrarse en una situación análoga al resto de servidores públicos que no cuentan con un estatuto constitucional especial.

D. Facultad de la Auditoría Superior de la Federación para formular denuncias de juicio político. De acuerdo con el artículo 15, fracción IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para promover juicio político, esto en abierta contradicción con el diverso 109 constitucional que sólo legitima a los ciudadanos para que bajo su más estricta responsabilidad y presentando elementos de prueba, denuncien ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las conductas que dan origen a ese juicio; por tanto, el legislador amplió la categoría de sujetos legitimados para formular denuncias de juicio político, lo que no tiene asidero constitucional y, por tanto, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica. Y que esto se torna más reprochable si se toma en cuenta que las denuncias se formulan ante esa Cámara y que la Auditoría Superior de la Federación es órgano desconcentrado de ésta, por lo que una misma instancia tendría el carácter de Juez y parte en el procedimiento respectivo, lo que también vulnera el principio de imparcialidad.

E. Garantía de audiencia en procedimientos de compatibilidad. Finalmente aducen que de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, los servidores públicos podrán perder su vínculo laboral por actualizarse contradicciones en las declaraciones que se presentan para la dictaminación de compatibilidad de dos servicios públicos, esto es, la disposición determina la pérdida de un derecho como consecuencia automática ante la actualización de un supuesto normativo concreto, esto sin dar al servidor público la oportunidad de defenderse, es decir, sin notificarle que se advierte una irregularidad en la declaración respectiva, ni darle oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtúen la pretendida irregularidad, negándole también el derecho a formular manifestaciones y a recibir una resolución debidamente fundada y motivada en la que se le imponga como sanción la terminación de la relación laboral; por ello, se está ante una violación de los principios de legalidad y seguridad jurídica y de la garantía de audiencia.

Aunado a que esa terminación de la relación de trabajo es una rescisión laboral que no tiene sustento constitucional, ni legal, por lo que también contraviene el artículo 123 constitucional.

CUARTO.—Registro del expediente y turno de la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 105/2018; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Registro del expediente, turno de la demanda de los senadores y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad. El seis de diciembre siguiente el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos senadores con el número 108/2018; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 105/2018; y la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado como Ministro instructor en el primero de los expedientes de que se trata.

SEXTO.—Admisión de las demandas. El Ministro instructor dictó acuerdos el veintitrés de noviembre y siete de diciembre, en los que admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y al presidente de la República para que rindieran sus respectivos informes, así como solicitó a las primeras, enviaran junto con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al Ejecutivo Federal para que exhibiera un ejemplar del Diario Oficial de la Federación que lo contiene. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

SÉPTIMO.—Acuerdos que tienen por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas. Por acuerdos de cuatro y veintiuno de enero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y al presidente de la República; así como exhibidas las documentales que acompañaron, incluidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado. En dichos informes se argumentó en síntesis, lo siguiente:

**Informes correspondientes
a la acción de inconstitucionalidad 105/2018.**

I. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son infundados, por lo siguiente:

1. Los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, son constitucionales porque el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que aquella conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma, es decir, que su texto describa claramente las conductas que está regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen, de donde se desprende que ambos numerales cumplen con los elementos objetivos, claros y precisos, de tal forma que no presentan ambigüedad ni laguna alguna.

Además, el principio de taxatividad no tiene el alcance de obligar al legislador a establecer los tipos penales en un solo precepto, por lo que es jurídicamente válido que éstos se redacten en más de un artículo, siempre que su texto permita advertir claramente la relación existente entre ellos, así como que en su conjunto describan con suficiente precisión la conducta o conductas prohibidas y las sanciones que se impondrán a quienes incurran en ellas. Por tanto, la remisión que realiza el tipo penal previsto en los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal al diverso 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, o en general a dicho ordenamiento, no genera confusión ni falta de certeza, pues prevé al destinatario de la norma de las herramientas necesarias para conocer con claridad las conductas que se pretenden sancionar.

En relación con la obligación prevista en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de reportar a su superior jerárquico dentro de los siguientes treinta días naturales cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes, así como de los titulares de presentar el reporte a la unidad administrativa responsable, exceptuando a los trabajadores de base y supernumerario de las entidades públicas que no tengan puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas; debe tomarse en consideración que dicha distinción se encuentra justificada en atención a la diversa relación que existe entre los referidos servidores públicos, con el espíritu y objeto de la norma, de tal manera que no transgrede el principio de igualdad constitucional.

2. De conformidad con los criterios establecidos por la Suprema Corte, el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales se satisface en un acto legislativo cuando el Congreso es el órgano que expide la ley al ser el facultado para ello, cumpliendo con esto el requisito de fundamentación; en tanto que las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, con lo que se satisface el requisito de motivación, sin que en algún momento se pretenda establecer un marco de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino regular las

remuneraciones que éstos reciben. Por tanto, a la luz de dichos preceptos constitucionales, los artículos 13 a 17 de la ley cumplen con los extremos de legalidad, toda vez que el Congreso de la Unión actuó dentro de los límites que la Constitución le confiere; además de que de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente se desprende que ésta plantea como eje fundamental que una forma de dignificar la función pública, será mediante el otorgamiento de sueldos adecuados y transparentes, evitando los privilegios de los funcionarios de altos niveles, de ahí que con el fin de establecer un parámetro para definir la remuneración máxima, se tomó para ello el cargo del presidente de la República.

Precisa que de conformidad con lo previsto en la ley impugnada, cualquier persona podrá realizar denuncia ante la contraloría respecto de las conductas de los servidores públicos que resulten contrarias al contenido de dicho ordenamiento, tomando en cuenta que la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que deriven de oficio o denuncia, deberán iniciarse de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las leyes relativas al servicio profesional, así como en la normativa administrativa interna, sin menoscabo de que podrá presentarse denuncia ante la Cámara de Diputados tratándose de los funcionarios federales de nivel superior, para que de ello derive el juicio político correspondiente.

Cabe señalar que las conductas realizadas en contravención con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se sancionarán de conformidad con el beneficio obtenido, que equivaldrá a la destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión, si el beneficio no excede de mil veces el salario mínimo general vigente y de cuatro a catorce años, si lo excede.

Destaca que las diversas responsabilidades como son la política, civil, penal y administrativa, tienen autonomía entre sí, y respecto de cada tipo de responsabilidad se instruyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propios que pueden coincidir y, por tanto, ser susceptibles de sancionarse por distintas vías sin que ello dé lugar a una violación al principio de seguridad jurídica, pues la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos, se regulan en la ley de cada materia.

3. De acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sólo podrán concederse créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones, cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan y que los recursos erogados en relación con ese concepto se informen a la cuenta pública, haciendo

expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento. Además, éstos no se harán extensivos hacia los trabajadores que ocupen niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal, pues se fijarán en un capítulo específico y en los tabuladores respectivos, con la condición de que sólo se mantendrán en la medida en que la remuneración total de un servidor público no exceda los límites máximos previstos en la Constitución ni en el presupuesto de egresos, de tal manera que este precepto no tiene por objeto establecer los conceptos que deben tenerse señalados como parte de la remuneración, toda vez que la composición de la misma se prevé en el artículo 4 de la ley cuestionada, en relación con lo dispuesto en las fracciones I y IV del artículo 127 constitucional.

En relación con los principios de igualdad y no discriminación, destaca que éstos no se afectan, dado que el principio de igualdad encierra un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes y, uno desigual que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución así las imponga, de tal manera que la distinción prevista entre los servidores públicos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal, respecto a que a ellos no podrán hacerse extensivos los conceptos de créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones, por tratarse de puestos de confianza, se encuentra plenamente justificada al tratarse de categorías distintas de sujetos, previstas en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

4. Considera que no le asiste razón a la accionante respecto de la existencia de una omisión de competencias en ejercicio obligatorio al sostener que el Poder Legislativo no estableció en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, diversas consideraciones o aspectos a normar, toda vez que estas omisiones legislativas no son impugnables a través de este medio de control constitucional, pues la acción de inconstitucionalidad es una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes. Incluso, conforme a lo previsto en los artículos transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Federal, las remuneraciones que fueren superiores a la máxima establecida en los artículos 75 y 127, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente y las percepciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, consejeros de la

Judicatura Federal, integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los Magistrados y Jueces de los Poderes Judiciales Locales que actualmente estén en funciones, deben sujetarse a las siguientes reglas: **a)** Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 constitucional, se mantendrán durante su encargo; **b)** Las remuneraciones adicionales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, podrán mantenerse siempre que no excedan el máximo previsto en el artículo 127 constitucional; y, **c)** Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales podrán realizarse siempre que no excedan el máximo previsto en el artículo 127 constitucional.

Por ende, toda vez que los preceptos transitorios como los del decreto mencionado forman parte integral de la Norma Fundamental, sería incongruente determinar la inconstitucionalidad de una ley reglamentaria de preceptos transitorios como lo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues sería tal como determinar la inconstitucionalidad de una figura prevista en la Constitución.

II. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

1. La Cámara de Senadores considera que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19, en relación con la diversa II del artículo 20 de la ley reglamentaria, así como en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución, ya que no se está ante la omisión legislativa aducida por la accionante consistente en la falta de existencia de parámetros mínimos para la determinación del monto de los sueldos y salarios que deben percibir los servidores públicos incluyendo el presidente de la República.

Al respecto, señala que dicha omisión legislativa parcial no existe como tal, toda vez que de la simple lectura de los artículos 75 y 127 constitucionales no se desprende que la ley reglamentaria deba señalar criterios para fijar la cuantía y los parámetros de la remuneración fijada al Ejecutivo Federal, ni tampoco los lineamientos que deben contener los tabuladores de remuneración de los tres Poderes de la Unión o de los organismos constitucionalmente autónomos, porque esto debe realizarse dentro de los presupuestos de egresos de cada uno de ellos para ser revisados y, en su caso, considerados en el presupuesto de egresos de la Federación por mandato constitucional, pues de lo contrario, se estaría ante una falta de técnica legislativa; aunado a que existen normas jurídicas que por su propia naturaleza se encuentran taxativamente ligadas a regular cierta cuestión y no pueden contener elementos exógenos a ello.

2. Sostiene que los preceptos impugnados son constitucionales, toda vez que el acto legislativo que los creó se ajusta a los procedimientos previstos en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal para la creación de las leyes. Que lo contrario es así, porque el procedimiento se llevó a cabo conforme a lo siguiente:

a) Iniciativa: El senador Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó en sesión de trece de abril de dos mil diez ante la Cámara de Senadores, conforme a lo previsto en la fracción II, del artículo 71 constitucional la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

b) Dictamen: En esa misma fecha, la presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República, la turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda y el veintiocho de abril del mismo año se amplió el turno para la Comisión de Hacienda y Crédito Público;

c) Aprobación de la Cámara de Origen: El ocho de noviembre de dos mil once, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, segunda en lo general por noventa y tres votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. De igual forma fue votado en lo particular respecto de los artículos reservados con ochenta y nueve votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, remitiendo en esa misma fecha el oficio DGPL-1P3A.-2074 a la Cámara de Diputados;

d) Recepción de la minuta en la Cámara Revisora: El diez de noviembre del mismo año, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ordenó su turno a la Comisión de la Función Pública para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión;

e) Dictamen de la minuta enviada por la Cámara de Origen: El veinticuatro del mismo mes y año en la Gaceta Parlamentaria, se presentó una comunicación de la presidencia de la mesa directiva informando la modificación de turno de la minuta enviada, quedando para dictamen en las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Justicia, con la opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública;

El nueve de febrero de dos mil doce, la Cámara de Diputados recibió una prórroga de doscientos días para el referido retorno, y posteriormente la Comisión de Transparencia y Anticorrupción solicitó una nueva prórroga el veinte de diciembre del mismo año, que vencía el veintitrés de mayo de dos mil trece para ser dictaminada;

La Mesa Directiva de la LXIII Legislatura el catorce de diciembre de dos mil quince, autorizó la prórroga a la minuta, hasta el veintinueve de abril de dos mil dieciséis, toda vez que el plazo previsto para su dictamen había precluido;

El tres de septiembre de dos mil dieciocho, los coordinadores de los grupos parlamentarios solicitaron a la mesa directiva que acordara la presentación de la minuta en sus términos por vencimiento del plazo;

f) Aprobación de la Cámara Revisora: El trece de septiembre de dos mil dieciocho se aprobó en la Cámara de Diputados, la minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, con cuatrocientos treinta y tres votos a favor, nueve en contra y una abstención, y fue votada en lo particular respecto de los artículos reservados con doscientos cuarenta y seis votos a favor y ciento once en contra y en esa misma fecha, se turnó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales; y,

g) Promulgación y publicación. El treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, vencido el plazo previsto para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, el presidente de la Cámara de Senadores, ordenó su publicación mediante oficio DGPL-1P1A-2216, lo cual se llevó a cabo el cinco de noviembre del mismo año.

3. Los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, son constitucionales, pues no contienen una redacción ambigua e imprecisa, es decir, la Cámara de Senadores estima que el hecho de considerar que los servidores públicos no puedan darse cuenta del pago en demasía que reciban, se traduce en un incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 5o. constitucional, pues el argumento parte de una cuestión subjetiva de la parte promotora, sin que en momento alguno se advierta el contraste al artículo 5 de la ley impugnada con algún precepto constitucional.

Asimismo, las consideraciones que tienen por objeto argumentar una omisión legislativa desnaturalizan el medio de control constitucional, el cual tiene como finalidad que se analice por la Suprema Corte la contradicción de un ordenamiento general con el texto de la Constitución Federal, pues consiste en una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para la emisión de leyes.

Agrega que aun cuando el artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal no define expresamente lo que deba entenderse por la porción "quien reciba un pago indebido", lo cierto es que debe recurrirse a la legislación relacionada con la conducta aludida en el precepto de mérito, es decir, a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, específicamente, en sus artículos 1, 3, 4, 6, fracciones I y II, 7, 8 y 9, que definen las características que deben tener las remuneraciones de los servidores públicos que laboran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sus tabuladores, los lineamientos del presupuesto de egresos de la Federación en relación con dichas remuneraciones, su tope y la publicidad que deben tener. Por ello, el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no impone obligación alguna de conocer el andamiaje jurídico, contable, financiero ni administrativo como lo sostiene la promovente, que le permita al servidor público corroborar si la remuneración recibida es legalmente la que le corresponde, pues ésta puede ser verificada en forma desglosada en el tabulador respectivo que por obligación legal, debe encontrarse publicado en la página de internet del ente respectivo, de manera que no es obstáculo para cumplir con la obligación que dicho precepto impone, el hecho de que atendiendo a diversas circunstancias, los servidores públicos no puedan darse cuenta del pago en demasía recibido pues ante cualquier duda, pueden verificar si dicha remuneración es o no congruente con lo establecido en el tabulador respectivo.

En relación con el diverso argumento relativo a que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no precisa si los treinta días naturales para reportar cualquier pago excedente ante el superior jerárquico comienza a correr a partir de que se realice dicho pago o desde que el servidor público tenga conocimiento de ello, es infundado, pues el principio de seguridad jurídica no implica que el legislador federal esté obligado a especificar el momento a partir del cual debe contarse dicho plazo, sino que este principio se colma en la medida en que el gobernado sabe cómo, ante quién y el plazo para cumplir con su obligación. En conclusión, deben declararse inoperantes e infundados los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que pretenden acreditar la inconstitucionalidad de los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Ter, fracción II, del Código Penal Federal.

4. Los artículos 13 a 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Esto es, el artículo 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no genera incertidumbre jurídica al prever una distinción implícita entre conductas que serán consideradas graves y no graves, las que dependerán del beneficio obtenido u otorgado en contravención con dicho ordenamiento, de manera que si el beneficio obtenido no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo se estará ante una conducta no grave, en tanto que si excede de tal monto, se actualizará una conducta grave, con lo que se cumple con el principio de seguridad jurídica que estima violado la accionante; por ende, el artículo 17 de la ley combatida no deviene de inconstitucional por distinguir implícitamente entre las conductas consideradas graves y no graves, pues éstas dependen del beneficio obtenido u otorgado. Asimismo, la ley hace remisión expresa a que el procedimiento sancionador relativo a la investigación, sustanciación, resolución y aplicación de las sanciones, se desarrollará conforme a las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, lo que implica que innegablemente deberá sustanciarse en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la circunstancia de que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se establezca una cuantía en "*salario mínimo general vigente en el Distrito Federal*", diversa a la unidad de medida y actualización, a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no implica la inconstitucionalidad de la norma, pues conforme a lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de desindexación del salario mínimo, indica que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta se entenderán referidas a la dicha unidad.

5. El artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no transgrede el principio de legalidad y certeza jurídica, ya que atendiendo a las definiciones de los conceptos de remuneraciones, así como de créditos y préstamos, es evidente que detentan significados contrarios, por lo que no pueden conformar parte de las remuneraciones los créditos ni préstamos, pues los primeros se otorgan al trabajador como una percepción consecuencia del producto de su trabajo y, los segundos, como una salida de capital integrada por deudas contraídas voluntariamente por el trabajador. En ese orden de ideas, la porción normativa prevista en la segunda parte del último párrafo que señala: "Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el presupuesto de egresos", de manera alguna puede suponerse que incluya los créditos ni los préstamos a que se refiere la primera parte del referido artículo 12.

Asimismo, contrariamente a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no transgrede los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores del Estado, pues no limita los montos de los créditos y préstamos que los servidores públicos podrían adquirir a su favor, sino que la limitación atiende a cuestiones de remuneración dentro de las cuales éstos no se encuentran incluidos. Así como precisa que al tratarse de dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, no es posible establecer un criterio de comparación, ni parámetro alguno para prever una violación al principio de no discriminación e igualdad, por lo que no existe la posibilidad de que se determine que se está ante una diferencia relevante entre los supuestos que se confrontan al tratarse de categorías distintas de trabajadores.

6. El ordenamiento reclamado no transgrede los derechos de seguridad jurídica ni la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.

Indica que los artículos 75 y 127 constitucionales no prevén que su ley reglamentaria deba incluir los criterios para fijar la cuantía, los parámetros de la remuneración fijada al Ejecutivo Federal, ni los lineamientos que deben contener los tabuladores de remuneración de los tres Poderes de la Unión o de los organismos constitucionalmente autónomos, sino que contrario a lo aducido por la accionante, esto debe realizarse dentro del presupuesto de egresos de cada uno de ellos, para ser revisados y aprobados para el presupuesto de egresos, ya que de otra manera se estaría ante una falta de técnica legislativa pues existen normas jurídicas que, por su propia naturaleza, se encuentran limitadas a regular determinadas cuestiones, y contener elementos ajenos a ellas sería inconstitucional.

Aclara que la retribución que debe recibir el titular del Ejecutivo Federal obedece a la discrecionalidad con la que históricamente se han designado salarios exorbitantes y desapegados a los principios de derecho, con lo que se violentan los presupuestos y que una de las cuestiones que originaron este tope salarial, fue la de permear a toda la burocracia nacional de austeridad, pues México es uno de los países con los sueldos más altos en el gobierno, bajo el falso argumento de que de esta forma se evita la corrupción.

Aún más, el supuesto derecho humano de irreductibilidad salarial y remuneración, no encuentra sustento en el artículo 127 constitucional, toda vez que éste sólo hace referencia a que la remuneración de los servidores públicos deberá ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, proporcional a sus responsabilidades, fijada de carácter

anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes. Por ello, al existir factores variables que pueden depender de cuestiones macroeconómicas que no están sujetas a la voluntad del Estado, no es posible mantener intocadas las remuneraciones de los servidores públicos, por lo que éstas sólo podrán estar afectadas de irreductibilidad durante el ejercicio en que se hubieran establecido.

Rebate el argumento relativo a que el establecimiento de las remuneraciones adecuadas en términos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es invasivo de la autonomía del Poder Judicial de la Federación, ya que dicho ordenamiento de manera alguna implica una intromisión, dependencia o subordinación de éstos, pues la ley mencionada no prevé requisitos impeditivos ni obstaculizadores al derecho a la impartición de justicia previsto en el artículo 17 constitucional.

Por lo que respecta al diverso alegato en el sentido de que en términos del artículo 94 constitucional el sueldo de los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, así como Magistrados Electorales no puede ser disminuido durante su encargo y, por ende, se está ante una violación constitucional al no señalar la forma en que se dará cumplimiento a ello, dicho argumento es infundado, toda vez que el artículo 127, párrafos primero y tercero, fracción II, tienen el mismo rango, aunado a que en este caso, deben seguirse los criterios de especialidad, ante lo cual debe tomarse en cuenta que conforme a las iniciativas de la ley impugnada, tiene mayor valor el interés colectivo que el interés individual, el criterio cronológico relativo a que ley posterior deroga a ley anterior, así como el criterio de especialidad.

III. Informe de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Los preceptos cuestionados son constitucionales por lo siguiente:

1. Argumenta que la creación del supuesto penal no genera inseguridad jurídica, pues con éste, se dan a conocer los elementos del tipo penal al señalar en el artículo 217 Bis del Código Penal que además de las responsabilidades administrativa y política que se le hubieren fincado al servidor público, también puede incurrir en el delito de remuneración ilícita, lo que implica que previamente a que se inicie la averiguación previa por la probable comisión de un delito, ya existió un procedimiento administrativo en el cual se determinó la existencia de una responsabilidad administrativa y que, derivado de ello, se abre la causa penal. Además, no se impone una carga desproporcionada a los servidores públicos y con motivo de ello se les sanciona penalmente, pues con anterioridad a esta sanción, debe existir una denuncia ante la instancia interna

de control o disciplina de los entes definidos en el artículo 2 de la ley impugnada respecto de las conductas consideradas contrarias a las disposiciones que esta contiene; por tanto, los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal no vulneran los principios de seguridad jurídica y taxatividad.

Agrega que el objetivo de la ley impugnada consiste en regular las percepciones económicas y sancionar aquellas conductas abusivas en las que se otorguen o establezcan beneficios superiores a los señalados en los tabuladores salariales, ante lo que debe tomarse en cuenta la gradualidad de las percepciones de los servidores públicos, lo que justifica la distinción prevista en el artículo 5 del ordenamiento de que se trata; por tanto, la supuesta exclusión entre el personal de base y supernumerario que no tengan puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas se encuentra justificado, pues difícilmente se podrán otorgar beneficios al personal cuyo ingreso salarial sea inferior y que no cuenten con otro tipo de percepciones como dietas o remuneraciones que lleven una denominación distinta al salario y se otorgan de manera gradual a los servidores públicos que ejercen mandos altos en las dependencias gubernamentales; y si bien es cierto que los artículos 217 Bis y 217 Ter contienen un error de redacción, su texto no genera confusión, incertidumbre jurídica, ni se encuentra indebidamente configurado el tipo penal, aunado a que a la par de la creación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, nace a la vida jurídica el delito de remuneración ilícita regulado en el Código Penal Federal, de donde se desprende que éste se encuentra ligado con la ley especial.

2. Los artículos 13 a 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no violan los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Esto es así, porque en relación con el argumento consistente en que el artículo 17 de la ley cuestionada no prevé expresamente cuándo una conducta será considerada grave y cuándo no, sostiene que dicho precepto establece un parámetro mínimo y máximo al momento de aplicar las sanciones ahí contenidas haciendo distinción entre que el beneficio obtenido y otorgado no exceda mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México, situación en la que se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, y que ésta exceda las mil veces el citado salario mínimo, situación en la que se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años para desempeñarlos; y respecto de las sanciones previstas en dicho precepto, destaca que éstas se encuentran señaladas en el Texto Constitucional, el cual toma en consideración aspectos como los beneficios que haya obtenido el responsable, los daños y perjuicios patrimoniales causados por las acciones u omisiones, así

como que la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

De igual forma, precisa que sin menoscabo de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no señala propiamente una distinción entre faltas graves o no graves, lo cierto es que sí establece un parámetro mínimo y máximo para la aplicación de las sanciones, por ende, no es contrario a la Constitución Federal; aunado a que las conductas contrarias a la Ley Federal de Remuneraciones respecto de las cuales cualquier persona que tenga conocimiento de que un servidor público las realice, pueda formular denuncia ante la instancia correspondiente, se tiene que de una interpretación armónica y hermenéutica del artículo 13 de la citada ley, éstas se encuentran contenidas en la misma, aunado a lo previsto en los artículos 1, 3 y 5, por lo que al encontrarse plenamente identificadas, no se está ante una transgresión al derecho de seguridad jurídica ni al principio de legalidad.

Incluso, el hecho de que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se establezca una cuantía en "salario mínimo general vigente en el Distrito Federal", diversa a la unidad de medida y actualización, a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no genera inseguridad jurídica; sin menoscabo de que si bien es cierto que la reforma de veintisiete de enero de dos mil dieciséis fue elaborada con la finalidad de proteger el salario mínimo, también lo es que en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de desindexación del salario mínimo, se indica que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta se entenderán referidas a dicha unidad.

3. El artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no vulnera el principio de legalidad y certeza jurídica. Esto es, ese precepto no debe analizarse de manera aislada, sino en el contexto normativo en el que se encuentra inscrito, de donde se advierte que los créditos y los préstamos no están incluidos dentro del concepto de las remuneraciones, lo que es acorde con lo previsto en el artículo 127 constitucional. En ese orden de ideas, las remuneraciones se conforman por toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, en tanto que no se consideran parte de éstas las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos y créditos, si no se encuentran previstas en una ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Aunado a que conforme a lo previsto en el artículo 14 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, dichos haberes de

retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos y créditos, no forman parte de una remuneración.

Precisa que si el artículo 127 constitucional ordena que ningún servidor público podrá recibir remuneración, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República, es evidente que las remuneraciones se encuentran limitadas y sujetas a la asignada para éste y, en su caso, a la remuneración del superior jerárquico.

Aunado a que no se está ante una violación al principio de igualdad, pues en el caso, no se trata de dos sujetos en igualdad de circunstancias a los que se les otorgue un trato diverso, sino de un trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas, por lo que los servidores públicos de los niveles de enlace, medio o superior, no tienen las mismas características, ya que además de tener funciones, niveles de responsabilidad y sueldos diferentes, no son comparables entre sí, pues son trabajadores de confianza, de manera que no ha lugar sostener violación alguna al principio de igualdad frente a los demás servidores públicos en razón de su cargo, como es el caso de los servidores públicos de base. Máxime que la finalidad de la distinción, consiste en la regulación de las remuneraciones de todos los servidores públicos para que ninguno de ellos reciba una mayor que la que corresponde al presidente de la República, tomando en consideración que la motivación que originó la expedición del decreto reclamado corresponde a un campo económico de organización administrativa del Estado; además de que la medida utilizada por el legislador es racional y adecuada para el fin legítimo buscado y, por último, no se afectan de manera innecesaria ni excesiva otros bienes o derechos protegidos por la Constitución.

4. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no transgrede los derechos de seguridad jurídica, ni la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno, esto es, la autoridad precisa que no sólo es reglamentaria de los artículos 75 y 127 constitucionales, sino que su implementación obedece a una necesidad social, tal como se expresó en la exposición de motivos correspondiente. Además de que la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma, de tal manera que tomando en cuenta que la Ley Federal de Remuneraciones fue promulgada como consecuencia de una exigencia social que no contraviene ninguna disposición constitucional, y que es reglamentaria de un precepto contenido en ésta, no requiere de un análisis exhaustivo sobre su constitucionalidad, de tal forma que debe reconocerse su validez.

Agrega que si bien es cierto que la ley impugnada no fija criterios específicos o detallados relativos a la forma en que deberán calcularse y pagarse las retribuciones conforme al grado de responsabilidad que el empleo, cargo o comisión requieren, también lo es que sí fija los parámetros mínimos para que éstos se determinen, por tanto, sostener lo contrario sería como pretender fijar los diversos grados de responsabilidad de cada uno de los servidores públicos.

En ese orden de ideas, las bases o parámetros legales y constitucionales para fijar las remuneraciones consiste en contemplarlas en el presupuesto de egresos que el Ejecutivo somete a consideración del Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados y, ante su omisión, tomar la remuneración fijada en el presupuesto anterior; que los entes públicos integren en sus proyectos de presupuestos los tabuladores respectivos que deben ser acordes con la Constitución y con las leyes aplicables; proporcionales a sus responsabilidades, adecuadas e irrenunciables y determinadas de forma anual, sin que en ningún caso sean mayores a las que reciba el presidente de la República o su superior jerárquico. Máxime que los trabajadores al servicio del Estado están sujetos a todo tipo de modificaciones presupuestales que afectan el número de plazas disponibles, cargos y los respectivos niveles salariales, atendiendo siempre a las necesidades presupuestarias, así como al Plan Nacional de Desarrollo, que atiende al bien común, en un sano desarrollo social en aras de llevar a cabo una correcta rectoría económica de la nación, de tal manera que la permanencia por sí sola, no puede actuar hacia el pasado ni afectar situaciones que podrían constituir derechos adquiridos por referirse a acontecimientos que necesariamente se presentarán en tiempo futuro y cuyo contenido podrá solamente ser satisfecho por el porvenir.

Destaca que de conformidad con los principios de irreductibilidad de salario, los efectos de una ley en su ámbito temporal de validez descansan en la diferencia entre un efecto inmediato y otro retroactivo, de tal manera que los requisitos de permanencia no pueden verse afectados por este principio, pues tiene efectos sobre situaciones en curso y hacia lo próximo, como sucede con la ley reclamada, pero no sobre situaciones pasadas, de tal manera que los interesados pueden continuar con el desempeño del cargo, siempre que satisfagan los requisitos previstos en las disposiciones vigentes durante el encargo, así como en aquéllas que estén por sobrevenir. Por ello, los requisitos de permanencia no son contrarios al principio de irreductibilidad del salario, pues no se afectan situaciones anteriores de la persona que desea continuar en el cargo, así como tampoco lo es al de justa remuneración, por el contrario, pugna por un respeto a la justicia distributiva, toda vez que la norma encarna las reformas sociales, políticas y económicas que exige el bien común.

Expresa que no existe violación al artículo 94 constitucional; esto es, en términos de ese precepto el sueldo de los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, así como Magistrados Electorales no puede ser disminuido durante su encargo, empero, en estricto cumplimiento al mandato constitucional, el presupuesto de egresos es el instrumento que fija los límites de las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de conformidad con lo previsto en el artículo 127 constitucional, en tanto que el Manual que regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación, establece las normas que deben observarse para la asignación de las percepciones, prestaciones y demás beneficios de éstos, así como que de igual manera es aplicable a dicho poder la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por tanto, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no es el único ordenamiento que regula las remuneraciones de los servidores públicos que integran el Poder Judicial de la Federación; de ahí que carece de sentido lo manifestado por la parte actora y, por las mismas razones, tampoco existe violación a la independencia judicial, pues no se encuentra vinculada con la remuneración de los servidores públicos que garantizan la impartición de justicia, sino con su profesionalismo y honorabilidad.

5. Finalmente expresa que el procedimiento legislativo del que derivó el ordenamiento cuestionado, no es inconstitucional porque de conformidad con lo previsto en el artículo 72 constitucional, se estimará aprobado por el Ejecutivo Federal todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen transcurridos los plazos legales, de tal manera que, en el caso, ante la falta de observaciones del presidente de la República, la Cámara de Senadores ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación, cumpliendo entonces con los parámetros constitucionales previstos para dicho proceso.

Informes correspondientes a la acción de inconstitucionalidad 108/2018.

I. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

1. Sostiene que, en primer lugar, la acción de inconstitucionalidad no es el medio de impugnación idóneo para combatir las omisiones legislativas derivadas de ajustar los ordenamientos legales secundarios a los preceptos constitucionales, sino que dicho mecanismo de control sólo procede contra normas generales promulgadas y publicadas en el medio oficial correspondiente, pues en ese caso se realizaría un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma con la finalidad de expulsarla del orden jurídico nacional.

Aún más, no existe la supuesta omisión legislativa argumentada, toda vez que los accionantes parten de una incorrecta interpretación del objeto, alcance y regulación establecida en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como en los artículos 75 y 127 constitucionales, pues dicho ordenamiento tiene como objeto regular las remuneraciones que reciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión, así como de los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional, sin menoscabo de que todos ellos deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados referentes a las remuneraciones que a propuesta de cada uno deban recibir los servidores públicos para su aprobación conforme a lo previsto en la fracción IV, del artículo 74 constitucional. Por tanto, los argumentos de la accionante son infundados, ya que a partir del análisis al ordenamiento cuestionado, se acredita que prevé las bases para la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos desarrollando de manera reglamentaria los artículos constitucionales conducentes, aunado a que no vulnera derechos constitucionales, ya que es acorde con el Texto Constitucional.

2. No existe transgresión al principio de legalidad previsto en los artículos 72 constitucional y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

En efecto, son infundados los argumentos de la actora que pretenden acreditar una violación al principio de legalidad, toda vez que el procedimiento legislativo cumplió con los requisitos formales y procesales previstos en los artículos 71 y 72 constitucionales para la creación de una ley. Esto es, no se actualiza la supuesta violación al artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados consistente en que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas se tendrán por desechadas y se procederá a su archivo, toda vez que la minuta de mérito, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del referido reglamento, se define como aquel proyecto de ley o decreto que se recibe de la Cámara de Senadores o que se envía a ella, en cualquiera de las etapas del proceso legislativo, en tanto que la proposición con punto de acuerdo, es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto de un asunto no legislativo; por tanto, la minuta con proyecto de decreto por el que se expide el ordenamiento cuestionado, remitida por el Senado de la República a la Cámara de Diputados le era aplicable únicamente lo previsto en el numeral primero del artículo 184 del reglamento de la propia Cámara, lo que cobró actualización en sesión ordinaria del Pleno de esa soberanía celebrada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en la que se realizó la declaratoria de publicidad conforme a lo previsto en el propio 184, numeral 1 y 92, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, para que esa minuta con ven-

cimiento de plazo fuese puesta a discusión y votación el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

3. Aduce que tampoco se está ante alguna violación al principio de autonomía presupuestaria ni de autonomía universitaria toda vez que los argumentos de la accionante derivan de una incorrecta interpretación de los artículos 127, fracción VI, así como 75, último párrafo, de la Constitución Federal. Esto es, conforme a dichos preceptos los Poderes de la Unión, así como los organismos autónomos que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados referentes a las remuneraciones que a propuesta de cada uno deban percibir los servidores públicos, lo que resulta acorde con lo previsto en el artículo 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por lo que no se advierte invasión alguna a la capacidad de éstos para disponer de los recursos económicos que le sean asignados para el cumplimiento de sus funciones, ni tampoco violación al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional.

En ese orden de ideas, el hecho de que los órganos autónomos distintos a los depositarios tradicionales del poder público guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no implica que no formen parte del Estado Mexicano, toda vez que su misión radica en atender las necesidades torales tanto del Estado, como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales; en consecuencia, la ley reclamada no afecta la autonomía presupuestal de dichos órganos, como es el caso de los órganos educativos, dentro de los que se encuentran las universidades autónomas, ni mucho menos la autonomía universitaria reconocida por la Constitución.

4. Siguiendo la misma lógica, aduce que son inexistentes las violaciones a los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, ya que es infundado el argumento relativo a que los artículos 7 y 8 de la ley reclamada no atienden el mandato previsto en el artículo 127 constitucional, es decir, respecto de la reglamentación de forma compatible con los principios de independencia judicial y de división de poderes, pues las argumentaciones de la actora parten de un erróneo concepto de dichos principios, toda vez que la independencia judicial se prevé mediante mandato constitucional en normas materialmente legislativas, las que una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador; y aun cuando sea la Cámara de Diputados la que defina el monto de las remuneraciones en el presupuesto de egresos de conformidad con lo previsto en la fracción IV, del artículo 74 constitucional, lo cierto es que la Ley Federal de Remuneraciones de los

Servidores Públicos, no vulnera el principio de independencia judicial a nivel federal, pues su objeto consiste en reglamentar el contenido de los artículos 75 y 127 de la Norma Suprema.

5. Lo mismo ocurre con las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales, es decir, no es tal, ya que el argumento relativo a que el artículo 6 del ordenamiento reclamado no atiende el mandato previsto en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal es infundado, pues la accionante parte de una incorrecta interpretación del orden jurídico aplicable, así como del principio de independencia de los órganos jurisdiccionales locales. En efecto, de lo previsto en la fracción III, del artículo 116 constitucional, se desprende que el Poder Judicial Local se ejercerá a través de los tribunales que para ello establezcan las Constituciones Locales a partir de ciertos requisitos, aunado a que la Suprema Corte ha definido un marco de referencia relativo a los elementos que deben tomarse en cuenta para salvaguardar la autonomía e independencia judicial de las entidades federativas que deben ser observados y regulados por las Legislaturas Locales, como el caso de los requisitos para acceder al cargo de Magistrado, así como las características y principios para su ejercicio; la remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible y, por último, que la estabilidad en el cargo implica determinar el periodo de duración y la posibilidad de ratificación para alcanzar la inamovilidad. Por tanto, es válido que las Constituciones y las leyes locales modalicen las garantías de libertad judicial siempre que sean acordes con los parámetros constitucionales, de tal manera que la inamovilidad y la estabilidad de los Magistrados locales son parte integrante de las garantías previstas en el artículo 116 constitucional y corresponde su desarrollo a las entidades legislativas.

En ese orden de ideas, concluye que no le asiste razón a la accionante al sostener que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es violatoria de la independencia de los Poderes Judiciales Locales, ya que el referido ordenamiento no es de aplicación estatal, pues la obligación de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir o adecuar la legislación, deriva del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 124 y 127 de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

6. En cuanto al régimen de responsabilidades penales y administrativas, éste debe calificarse como constitucional porque las sanciones previstas en el referido ordenamiento derivadas de la comisión de los delitos de pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, no son violatorias del principio de igualdad y de no discriminación al hacer una distinción

entre los trabajadores de base y los de confianza, pues se trata de dos clasificaciones distintas de sujetos; y tampoco transgrede el principio de proporcionalidad al incorporar una graduación numérica que subordinó la pena al monto beneficiado, aunado a que el principio de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la norma sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por su destinatario, de tal manera que no existe obligación alguna para que los tipos penales incluyan elementos adicionales a los que contienen los que se impugnan.

En relación con la regulación del régimen de sanciones administrativas, destaca que la intención del legislador al expedir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no consistió en establecer un marco de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sino regular las remuneraciones que perciben éstos, de manera que la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que deriven de oficio o denuncia, deberá iniciarse conforme a lo dispuesto en la diversa Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las leyes relativas al servicio profesional, la normativa administrativa interna y los demás ordenamientos que regulen la responsabilidad y disciplina entre los Poderes Federales, incluyendo la administración pública descentralizada, así como los entes autónomos.

7. Aduce que no se actualizan las supuestas violaciones a los principios de legalidad y seguridad jurídica en relación con las referencias normativas aducidas, ya que las relativas al Distrito Federal deben entenderse a la Ciudad de México, de conformidad con lo previsto en el decreto por el que se declaran reformadas y derogadas disposiciones de la Constitución Federal en materia política de la Ciudad de México; las referencias al salario mínimo deben entenderse a la unidad de medida y actualización, según el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo; en tanto que las diversas sobre las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, se entienden, conforme al artículo 16 de la ley impugnada, hechas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, a las leyes relativas al servicio profesional de carrera y a la normativa administrativa prevista para estas conductas, tomando en cuenta que su finalidad consiste en regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la unión y todos los demás entes públicos federales, en términos de los artículos 75 y 127 constitucionales, ya que la ley impugnada no pretende establecer un marco de responsabilidad administrativa para éstos.

Sostiene que tampoco se está ante la supuesta violación a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, así como de los principios de igual-

dad y de no discriminación previstos en el artículo 11 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos por señalar que los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato, pues se trata de una distinción prevista en la propia Constitución Federal; que las facultades atribuidas a la Auditoría Superior de la Federación en el ordenamiento reclamado para promover denuncias de juicio político resultan constitucionales y no afectan los principios de legalidad ni de seguridad jurídica. Máxime que de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se sigan de oficio o deriven de denuncias, así como la aplicación de las sanciones, se llevarán a cabo de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, las del servicio profesional de carrera y la normativa administrativa expedida por las dependencias competentes, por tanto, la garantía de audiencia de los servidores públicos será contemplada en estos ordenamientos.

II. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

1. Aduce que las disposiciones impugnadas no consisten en un nuevo acto legislativo, por lo que debe observarse lo previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria; esto es, considera que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causal de improcedencia prevista en ese precepto ya que no se está ante un nuevo acto legislativo, ello porque el principio de irreductibilidad salarial de los servidores públicos se encuentra previsto en el artículo 127 constitucional reformado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, aunado a que conforme a los artículos segundo y tercero transitorios del respectivo decreto, las remuneraciones superiores a la máxima establecida para el presidente de la República, debían ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente al que entró en vigor, excepto para los juzgadores del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales Estatales que en ese momento estuvieran en funciones, así como consejeros del Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, al ser dicho decreto el que generó un supuesto perjuicio por constituir la base de la acción de los legisladores accionantes e instruir la reducción salarial de los servidores públicos, debió acudir a las instancias correspondientes en el momento oportuno que se produjo la afectación; sobre todo si se toma en cuenta que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no modifica el contenido formal ni material del decreto constitucional, por tanto, a partir de las porciones normativas que se

pretenden combatir no se produjo un nuevo acto legislativo que permita su impugnación.

2. La acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, porque su presentación es extemporánea, esto porque el acto legislativo impugnado únicamente provoca un cambio formal al haberse reproducido el Texto Constitucional, por lo que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; en otras palabras, toda vez que la demanda se promovió de manera extemporánea, pues si bien es cierto que los legisladores actores aducen combatir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo cierto es que en la especie impugnan los preceptos transitorios del decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, del cual se consintieron sus efectos al no impugnarse oportunamente.

3. De igual forma la acción es improcedente con apoyo en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria, esto es, los accionantes pretenden acreditar una omisión legislativa parcial al considerar que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se ajusta a los lineamientos y mandatos que se desprenden del artículo 127 constitucional al actualizarse una falla en la reglamentación del contenido, pues únicamente se reproduce el Texto Constitucional; sin embargo, dicho argumento es improcedente, toda vez que no es posible impugnar omisiones legislativas, pues se desnaturalizaría el objeto de la acción de inconstitucionalidad como medio de control, esto es, del análisis gramatical y teleológico de la fracción II, del artículo 105, constitucional, la acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra de omisiones legislativas, sino respecto de una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, además de que el Congreso de la Unión no incurrió en la omisión que se le atribuye al emitir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

4. Sostiene de manera precautoria que se actualiza un impedimento para cada uno de los integrantes de la Suprema Corte para conocer lo relativo a la regulación de los sueldos del Poder Judicial de la Federación, al incluir necesariamente la de los servidores públicos encargados de resolver la acción de inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante una violación al principio de imparcialidad en la impartición de justicia previsto en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional para resolver las controversias planteadas, al tener un interés personal en el asunto conforme a lo señalado en la fracción III, del artículo 146, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

5. Precisa que la ley impugnada cumplió con las características que requiere un ordenamiento para su validez, además de que en su momento fue aprobada por mayoría de votos, incluidos los partidos que ahora promueven la presente acción de inconstitucionalidad, respetando a todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, en un proceso deliberativo que culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones, fueron públicas.

6. Argumenta que no existe la supuesta omisión legislativa argumentada, toda vez que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos se establecen los parámetros que fijan la remuneración de los servidores públicos, respetando en todo momento el contenido de las disposiciones constitucionales, tomando en consideración que ningún servidor público obtendrá una retribución mayor que la establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación; y que, conforme al artículo 75 de la Norma Fundamental, la Cámara de Diputados recibirá los proyectos de presupuestos de los respectivos órganos, ya que es obligación de éstos, con base en sus funciones, elaborar su propio presupuesto.

En ese tenor, al no existir una disposición constitucional que faculte a la Cámara de Diputados para limitar el arbitrio de los organismos federales para emitir su proyecto de presupuestos, ésta observó el contenido del artículo 75, con lo que se evita la transgresión de esferas de los diversos Poderes de la Unión; en consecuencia, no se incurrió en una omisión legislativa parcial con la emisión de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues las facultades del Congreso se encontraban acotadas al propio mandato constitucional y a las funciones de cada poder y órgano constitucional autónomo, sin menoscabo de que la acción de inconstitucionalidad no es el medio idóneo para controvertir una omisión legislativa.

En relación con el argumento consistente en que no se prevé en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos cómo se hará efectivo el principio de proporcionalidad de las remuneraciones, vulnerando en perjuicio de los servidores públicos el derecho a un salario que cumpla con los parámetros establecidos en el apartado B del artículo 123 y 127 de la Constitución y garantizados por el diverso 75, sostiene que la determinación del salario del presidente de la República es una facultad del Poder Ejecutivo, por lo que el Congreso de la Unión se encuentra impedido para establecer una cantidad fija en el citado ordenamiento, pues considerar lo contrario implicaría una invasión de poderes.

Respecto del principio de irreductibilidad salarial, precisa que de conformidad con lo previsto en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas

constitucionales de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, las remuneraciones superiores a la máxima establecida deberán ser ajustadas o disminuidas, por lo que la mayoría de los servidores públicos que actualmente se encuentran en funciones y perciben una remuneración por encima de la máxima establecida, están vinculados, por disposición constitucional, al acatamiento de lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por lo que su salario efectivamente puede verse disminuido sin que esto implique una vulneración a sus derechos. Máxime que de las normas combatidas se garantizó una protección efectiva a los derechos humanos ante la discrecionalidad existente en la política de sueldos que permeaba en el Estado Mexicano, de manera que se dignifica la función pública con el otorgamiento de sueldos adecuados y transparentes, evitando privilegios de los funcionarios de algunos niveles.

7. Por lo que hace a la supuesta violación al principio de legalidad previsto en los artículos 72 constitucional y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se adhiere a los argumentos que, en su caso, exprese la Cámara de Diputados para desacreditar la pretensión de los accionantes.

8. Argumenta que no existe violación al principio de autonomía presupuestaria, es decir, los accionantes pretenden acreditar una presunta omisión legislativa parcial al considerar que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no cumplió con el mandato de hacer efectivo lo previsto en el artículo 127 constitucional en cuanto a su vocación tutelar para proteger los derechos fundamentales, así como respecto del principio de división de poderes, dada la incidencia transversal de dicha disposición en el contenido orgánico institucional de la Constitución; lo que es infundado, pues de la lectura de los artículos 75 y 127 constitucionales no se desprende que su ley reglamentaria deba señalar los criterios para fijar la cuantía, los parámetros de la remuneración para el titular del Poder Ejecutivo, ni tampoco los lineamientos que deban contener los tabuladores de remuneración de los Poderes de la Unión o de los organismos constitucionalmente autónomos, toda vez que las cuestiones adjetivas de las remuneraciones, se encuentran encomendadas al presupuesto de egresos.

9. Expresa que tampoco se actualizan las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, por tanto, es infundado el argumento consistente en que los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no atienden el mandato previsto en el artículo 127, bases II y VI, de la Constitución Federal, esto es, relativo a reglamentar el precepto constitucional de forma compatible con los principios de independencia judicial y de división de poderes, toda

vez que los citados numerales no implican intromisión, dependencia o subordinación por parte del Poder Legislativo en perjuicio del Poder Judicial Federal, ya que los servidores públicos que pertenecen a este último, ejercen su función sin más subordinación que la que se tiene ante el derecho, por lo que no dependen de voluntad humana alguna para llevar a cabo su función.

Señala que de los numerales impugnados únicamente se desprende que el órgano legislativo federal estableció las reglas que los entes públicos federales, descentralizados, autónomos o independientes de los Poderes de la Unión, deben seguir para determinar los límites mínimos y máximos de las percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, es decir, la forma en que se deben presentar los tabuladores de las remuneraciones dentro de los proyectos de presupuesto para ser aprobados en el presupuesto de egresos, sin que de manera alguna implique que el Poder Judicial no pueda tomar decisiones propias respecto de su presupuesto, pues goza de autonomía administrativa y atribuciones exclusivas para manejar su patrimonio libremente, sin la interferencia de otro poder.

Asimismo, es infundado el argumento relativo a que el mecanismo previsto en el capítulo II de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al establecer la facultad de la Cámara de Diputados para señalar en el presupuesto de egresos las remuneraciones del Poder Judicial, no atiende a las garantías de irreductibilidad y estabilidad en sus condiciones de remuneración; ello porque no se interpuso impugnación alguna a partir del momento en que debió darse cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio de decreto de reformas constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, de tal manera que dicho decreto adquirió plena validez, vinculando a los sujetos obligados a su aplicación, pues el cumplimiento de los mandamientos constitucionales son de orden público y de obligación general. Agrega que de conformidad con el criterio de especialidad, el artículo 127 constitucional es el que regula lo relativo a las remuneraciones de todos los servidores públicos, en tanto que el diverso 94 sólo lo hace respecto de la integración y atribuciones del Poder Judicial Federal, lo que no pasó inadvertido en la segunda iniciativa de reforma al primero de esos preceptos, en la que se sostiene que es de mayor valía el interés colectivo que el de un pequeño número de individuos; máxime que una reforma al Texto Constitucional permite la retroactividad de la norma, toda vez que no obstante el perjuicio que se pueda ocasionar a intereses individuales, debe atenderse al bien superior de contar con un régimen de remuneraciones equitativo, igualitario y transparente, que dé certeza al ejercicio del gasto público con el fin de evitar la arbitrariedad y el abuso en la determinación de los ingresos; máxime que la norma creada con anterioridad en el tiempo, como lo es el artículo 94 cons-

titucional, debe considerarse abrogada tácitamente y, por tanto, ceder ante la nueva.

10. Tampoco existen las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales, de ahí que es inoperante el argumento relativo a que el artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no atiende el mandato previsto en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que el citado numeral no implica intromisión a las competencias de las Legislaturas Locales, ya que del referido precepto constitucional se desprende que se contempla una Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y treinta y dos leyes estatales que regulen las remuneraciones de los servidores públicos. Por tanto, el Poder Constituyente no renunció expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, ni otorgó facultad alguna para que el Congreso expida una ley en materia de remuneraciones de los servidores públicos que deba aplicarse por las autoridades locales y la Ciudad de México en dicha materia.

11. No asiste la razón a los actores cuando suponen una violación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos a los artículos 127, base VI, de la Constitución Federal, respecto del diverso quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil nueve y del principio de intervención mínima con las modalidades de comisión del delito de remuneración ilícita previstas en el artículo 217 Bis del Código Penal Federal ya que es incorrecto el argumento planteado, toda vez que el precepto penal sanciona la conducta de los servidores públicos cuya finalidad consista en eludir los imperativos constitucionales en materia de remuneraciones, lo que se relaciona con dos conductas: el acto de pagar una cantidad no autorizada, es decir, aprobar, refrendar o suscribir un pago y el acto de recibir un pago indebido sin realizar el reporte dentro del plazo señalado; por ende, no se trasgrede formalmente el mandato constitucional, ni tampoco permite el uso desproporcionado o innecesario del derecho penal, pues el artículo 217 Bis del Código Penal, sanciona las conductas tendentes a eludir el mandato previsto en el artículo 127 constitucional.

Algo similar ocurre ante la supuesta violación al principio de taxatividad, es decir, es infundado el concepto de invalidez ya que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que también abarca la propia ley que se aplica, la cual debe redactarse en términos que especifique los elementos respectivos de forma clara, precisa y exacta, por tanto, en el caso se está ante un contenido concreto y unívoco en la tipificación de la norma, por lo que la porción normativa que

indica "de conformidad con lo dispuesto en la presente ley" cuenta con un grado de claridad y precisión tal que del contexto puede observarse su significado sin confusión para el destinatario, atendiendo a que las conductas relacionadas con las remuneraciones de los servidores públicos se regulan en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Asimismo, es infundado el argumento sobre la distinción prevista en la fracción II del artículo 217 Bis del Código Penal, toda vez que no hace diferencia entre los servidores públicos susceptibles de ser sancionados penalmente por el delito de remuneración ilícita de los que no prevé la norma tildada de inconstitucional por los accionantes; y tampoco se está ante una transgresión del principio de proporcionalidad de las penas derivado del catálogo de sanciones previsto en el artículo 217 Ter del Código Penal, ya que no puede considerarse desproporcional en relación con los bienes jurídicos tutelados, es decir, con el buen uso de los fondos públicos; aunado a que toda remuneración debe cumplir con los lineamientos previstos en el artículo 127 constitucional, por lo que las penas previstas en el artículo 217 Ter del Código Penal Federal no sólo permiten el buen uso de los fondos públicos y que la remuneración que reciba todo servidor público sea adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y proporcional a sus responsabilidades, sino que además, los disuade de la realización futura de los delitos de pago y recibo indebido que puedan afectar en mayor o menor medida a la hacienda pública. Por tanto, es infundado el concepto de invalidez aducido, pues la gravedad de la conducta inculpada como la cuantía de la pena no sólo se determina por el bien jurídico tutelado y la afectación que sufre o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que genere, siempre que existan elementos para sostener que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena.

Agrega que la medida especial que permite que los servidores públicos que no sean de mando o superior, o que no pertenezcan al personal de tropa y clases de fuerzas armadas, puedan omitir el acatamiento previsto en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es válida, toda vez que el trato diferente se encuentra permitido cuando sea justo y razonable, por lo que, en el caso, se está ante un trato desigual ante sujetos desiguales, y que el diverso 16 del ordenamiento reclamado no prevé una cláusula de remisión indeterminada a las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que establece expresamente que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se sigan de oficio o deriven de denuncias, así como la apli-

cación de las sanciones que correspondan, se llevarán a cabo de conformidad con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

12. Considera que es insuficiente el argumento planteado por la accionante en el sentido de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene referencias que no se encuentran previstas en el Texto Constitucional, como las relativas al Distrito Federal, al salario mínimo general vigente y a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que de conformidad con lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo, deben entenderse referidas a la unidad de medida y actualización; en tanto que las referencias a las leyes federales de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, innegablemente deben realizarse en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, y que lo mismo ocurre con el decreto de reforma política de la Ciudad de México, con base en el cual todas las referencias que en la Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.

Asimismo es infundado el concepto de invalidez en el sentido de que no se definen en la ley los conceptos de "entrada en vigor al siguiente día de su publicación" y "al momento de la entrada en vigor de la presente ley quedarán sin efectos las disposiciones contrarias a las mismas", toda vez que los preceptos transitorios que los contienen se refieren al imperativo constitucional de hacer efectivo el contenido de lo previsto en el artículo 127 de la Norma Suprema.

Precisa que es infundado el argumento relativo a que se hace un trato desigual y discriminatorio respecto de la exclusión de la posibilidad para obtener una pensión a los servidores públicos de elección popular, toda vez que el trato diferenciado se basa en criterios razonables y objetivos, respetando lo previsto en la fracción IV del artículo 127 constitucional, en el sentido de que no deben concederse ni cubrir jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, sin que se encuentren asignadas por la ley; así como que es infundado el concepto de invalidez relacionado con la facultad de la Auditoría Superior de la Federación, ya que de conformidad con las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados así como de las relativas a esa auditoría, le corresponde como órgano de fiscalización y rendición de cuentas, emitir solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones de ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, de responsabilidad administrativa y juicios políticos, entre otros.

Por último, aduce que no existe violación a los principios de legalidad y de seguridad jurídica en relación con la garantía de audiencia, derivada del penúltimo párrafo, del artículo 6, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, esto es, debe calificarse como infundado el argumento que sostiene que la norma impugnada determina la pérdida de un derecho como consecuencia automática ante la actualización de un supuesto normativo concreto, pues contrario a lo aducido por la accionante, el hecho de que en el último párrafo del citado precepto se establezca que los servidores públicos puedan perder su vínculo laboral por actualizarse contradicciones en las declaraciones que se presentan para la dictaminación de compatibilidad de dos servicios públicos, no se traduce en una violación a la garantía de audiencia, pues la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene un procedimiento sancionador acorde con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos.

III. Informe de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

1. La autoridad demandada expone que de acuerdo con la finalidad que tienen las leyes para la regulación de situaciones específicas, su creación goza de presunción de validez conforme a la legitimación del órgano que las crea, de tal forma que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos constituye la materialización y adecuación de los gobernados prevista en la fracción II, del artículo 127 constitucional para establecer el ingreso máximo al que se deberán limitar los servidores públicos, el cual anteriormente no se aplicaba. Además, no se está ante imprecisión alguna respecto de los parámetros para fijar el sueldo que constituye el límite máximo referido, toda vez que las leyes deben ser interpretadas de forma armónica, sistemática y lógica para desentrañar su sentido y los elementos que la conforman, de tal manera que es dable sostener que en cumplimiento al citado precepto constitucional, el pago de las remuneraciones debe ser proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos y, al ser el presidente constitucional el máximo mandatario que cuenta además con mayor responsabilidad dentro del Estado, será a partir de éste que se realicen los ajustes correspondientes.

Por ende, el hecho de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no comprenda el catálogo de puestos, responsabilidades y remuneraciones que dé la pauta y los límites para la remuneración de cada servidor público, no implica su inexistencia ni tampoco incertidumbre jurídica, toda vez que éstos se definen de forma anual conforme al presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputados.

2. No se viola el principio de legalidad previsto en los artículos 72 constitucional y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por lo que son infundados los argumentos de la actora que pretenden acreditar una violación al principio de legalidad, ya que la emisión de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos cumplió con los requisitos formales y procesales previstos en los artículos 71 y 72 constitucionales para la creación de una ley, aunado a que las formalidades dentro de los procedimientos legislativos deben abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, siendo innecesaria, por economía procesal, la reposición de alguna etapa procedimental cuando no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria. En ese tenor, el proceso legislativo impugnado resulta apegado a las facultades conferidas al Congreso de la Unión en los artículos 72 y 73 constitucionales, así como a los plazos previstos en los diversos 184 y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

3. Indica que no se acreditan las presuntas violaciones a los principios de autonomía presupuestaria aducidos, ya que los límites para regular las remuneraciones del Poder Judicial se establecieron en el artículo tercero transitorio del decreto de veinticuatro de agosto de dos mil nueve y no en la impugnada Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo que en el momento procesal oportuno no fue controvertido; aunado a que la referida ley únicamente prevé el máximo a que se sujetarán las remuneraciones de los servidores públicos, mas no la forma en que serán distribuidos, ya que esto último sería efectivamente violatorio del principio de autodeterminación presupuestaria.

4. Estima infundado el argumento relativo a que los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no atienden el mandato relativo a la reglamentación del artículo 127 constitucional y, por ende, desconoce los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, toda vez que no se está ante vulneración alguna a ese principio ya que éste deriva de la facultad del poder respectivo para emitir resoluciones apegadas a derecho y ejercer sus funciones libremente sin presiones externas, tomando en cuenta que la diferencia entre los tres Poderes de la Unión permite la existencia de pesos y contrapesos en un Estado democrático, sin la intervención de las remuneraciones que perciban sus integrantes.

En ese tenor, de una interpretación armónica de los artículos 94, 109 y 127 constitucionales, se desprende que el Poder Legislativo aprobará el presupuesto de egresos de la Federación respetando las bases mínimas, así como los límites previstos en la Norma Fundamental sin afectar las remuneracio-

nes que perciban por su servicio los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados del Tribunal Electoral durante el encargo de sus funciones, de tal manera que en respeto a la autonomía de dicho poder, no se afectarán las remuneraciones nominales de los servidores públicos que lo integran, aún y cuando se modifique el presupuesto para los demás, tal como se indica en el artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al ser acorde con el diverso tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

Además, toda vez que el salario que perciben los juzgadores es decoroso y permite las condiciones de subsistencia digna y adecuada para la función que ejercen, la independencia judicial no podría relacionarse con las remuneraciones recibidas, sino con el profesionalismo y la moralidad de los servidores públicos, recordando para ello, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y su marco histórico, que prevén los lineamientos necesarios para que los Jueces resuelvan los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción, influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones directas o indirectas de cualquier sector o por cualquier motivo. Tan es así, que en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, se reitera la garantía del juzgador relativa a que la remuneración que reciba no será modificada durante el periodo que se encuentre en funciones, lo cual no se refiere fundamentalmente a la cuantía de la remuneración sino a la variación durante su encargo, con lo que se pretende evitar que se ejerzan presiones políticas o coerciones para que el servidor público se pronuncie sobre determinada manera, lo que en el caso no acontece, toda vez que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos busca un beneficio colectivo a favor del desarrollo nacional y, por ende, del bien común.

5. Por otra parte tampoco existen las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales, por ello es infundado el concepto de invalidez hecho valer por la accionante, toda vez que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no regula los cargos estatales, sino únicamente se ajusta a lo previsto en el artículo 127 constitucional, sin menoscabo de que el Congreso de la Unión cuente con la facultad para expedir las leyes generales que establezcan las bases entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, para hacer efectivo el contenido en materia de remuneraciones de los servidores públicos que permita fijar sueldos, ahorrar recursos y racionalizar el gasto público, así como sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen

incumplimiento o elusión por simulación; y de existir afectación a alguna esfera exclusiva de determinado nivel de gobierno o poder, los afectados podrán instar el procedimiento correspondiente mediante controversia constitucional.

6. Sostiene que no le asiste razón a la accionante al señalar que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es violatorio del principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, ya que es evidente que el servidor público se encuentra obligado a verificar la procedencia del monto recibido en demasía, pues saldría del común denominador que percibe tabularmente por el desempeño de su trabajo, de manera que en caso de no dar aviso podría ser acreedor a la imposición de una sanción administrativa y, en su caso, de una sanción penal como consecuencia de una denuncia formulada por cualquier persona ante la instancia de control o disciplina correspondiente. Asimismo, la creación del tipo penal previsto en los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal no implica violaciones al principio de seguridad jurídica, pues definen de manera específica los elementos a considerar para determinar que un servidor público ha incurrido en un delito, así como los elementos que integran el tipo penal.

Y que tampoco se actualiza violación alguna al principio de equidad respecto de la determinación de los responsables de las sanciones, pues la exclusión del supuesto de reporte y devolución de pagos indebidos al personal de base, supernumerario de las entidades públicas que no tengan puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, se encuentra justificada, pues difícilmente podrán otorgarse beneficios al personal cuyo ingreso salarial sea inferior y que no cuenten con otro tipo de percepciones, de manera que se está ante situaciones de hecho distintas derivadas de la naturaleza del cargo y grado de responsabilidad que representan.

Precisa que no se está ante una violación al principio de seguridad jurídica derivado de alguna remisión errónea de la norma a partir de la referencia de los preceptos del Código Penal Federal mencionados en la porción normativa que indica "la presente ley", toda vez que atendiendo al título y contexto en que se desarrolla su contenido, se infiere que corresponde a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sin que genere duda la conducta punitiva sancionable; máxime que ese ordenamiento no genera incertidumbre jurídica al señalar que las sanciones se aplicarán tomando en cuenta elementos objetivos y subjetivos para discernir el grado de responsabilidad en que se incurra, pues establece un parámetro acorde con el Texto Constitucional relativo a las sanciones derivadas de las faltas administrativas.

Sostiene que del artículo 13 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos relativo al control, responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, se desprende que cualquier persona que tenga conocimiento que un servidor público realice conductas contrarias a la ley, podrá formular la denuncia respectiva ante la instancia competente, así como que dichas conductas se encuentran previstas en la misma ley, lo que permite una interpretación armónica de la misma.

7. Manifiesta que el hecho de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos incluya definiciones superadas, como la relativa al Distrito Federal o al salario mínimo general vigente, no perjudica ni limita su eficacia, pues a partir de una interpretación armónica acredita que tiene la claridad y precisión suficientes para su comprensión, por lo que resultan inatendibles los conceptos de invalidez vertidos en este sentido.

Asimismo, resulta inatendible el argumento de la accionante que sostiene que el artículo 6 es violatorio de la garantía de audiencia al contener en su texto la posibilidad de dejar sin efectos el nombramiento o vínculo laboral por falsear información para obtener un dictamen de compatibilidad, toda vez que procederá únicamente cuando esta situación se acredite, de tal manera que la acción se condiciona a la realización de un acto; por ende, aun cuando se hubiese acreditado la declaración de falsedad, se deberá cumplir con el requisito de procedibilidad contenido en el mismo precepto, respecto de la observación de las disposiciones aplicables, entre las que se encuentran la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como aquellas que derivan del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por último, expresa que respecto de la supuesta violación contenida en la fracción IV del artículo 15 de la ley reclamada, en el sentido de que contraría lo previsto en el diverso 109 constitucional, explica que las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación contenidas en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no afectan los principios de legalidad ni de seguridad jurídica, tomando en cuenta que la facultad para presentar denuncia de juicio político como consecuencia del actuar irregular de los servidores públicos, forma parte del conglomerado de atribuciones con que cuenta ese ente fiscalizador para el desempeño de sus funciones.

OCTAVO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento.

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Cuestión previa.** En el informe que presentó la Cámara de Senadores en la acción de inconstitucionalidad 108/2018 se argumenta de manera cautelar, que los integrantes de esta Suprema Corte están impedidos para conocer los problemas jurídicos relativos a las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, pues finalmente, los Ministros tienen la misma calidad, sin embargo, les corresponde conocer de la acción de inconstitucionalidad, lo que en opinión de esa Cámara se traduce en una violación al principio de imparcialidad que rige en la administración de justicia, ya que sin duda, los Ministros que integran el Tribunal Pleno tienen un interés personal en el asunto, conforme a lo señalado en la fracción III, del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁵

El argumento referido se declara inoperante en atención a que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que se promueve en interés de la regularidad constitucional y no para salvaguardar derechos de persona determinada. Por tanto, el estudio correspondiente debe hacerse contrastando las normas impugnadas con la Constitución Federal, a efecto de determinar si el régimen legal resulta contrario a aquella.

En ese contexto, por regla general, no pueden plantearse impedimentos en acciones de inconstitucionalidad, en atención a la naturaleza de este medio de control constitucional, de ahí lo inoperante del argumento, pues por su carácter abstracto, no atiende a intereses particulares, no se analiza un conflicto entre partes, sino que únicamente se hace el contraste de la ley impugnada con el marco constitucional.

SEGUNDO.—**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, incisos b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

⁵ **Artículo 146.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal están impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:

"...

"III. Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I de este artículo."

ción, toda vez que los promoventes de la acción plantean la posible contradicción del "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal", frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Oportunidad en la presentación de las demandas. En este considerando se procede a analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas 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 lo siguiente:

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

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

Conforme a ese artículo el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del seis de noviembre al cinco de diciembre de dos mil dieciocho.

En ese contexto, debe decirse en primer término que el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se presentó el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.⁶

Lo mismo ocurre con el escrito de los diversos legisladores integrantes de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, en virtud de que la demanda se presentó el cinco de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷

CUARTO.—**Legitimación de los promoventes.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quienes promovieron las demandas de acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, incisos b) y g), de la Constitución Federal dispone 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:

"...

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la

⁶ Foja ciento nueve vuelta, del tomo I de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

⁷ Fojas doscientos cinco vuelta, ibídem.

República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

Con base en esa disposición debe decirse que la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene fundamento en el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, ya que dispone que ese organismo puede ejercer ese medio de control constitucional, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

Por añadidura esa legitimación se acredita porque de la lectura a los conceptos de invalidez que han quedado sintetizados en los resultados de esta sentencia, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce violación a derechos fundamentales, de ahí que sin duda se actualiza lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II, del artículo 105 constitucional.

Además, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 59,⁸ la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su presidente Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.⁹

Asimismo, cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I, del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como tiene la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de esa disposición y el diverso 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁰ En consecuencia, cuenta con facultades

⁸ "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

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

⁹ Foja ciento diez de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

¹⁰ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, el inciso b), de la fracción II, del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que representan el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

1. Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
2. Deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara; y,
3. La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En el caso, el primero de los requisitos aludidos se encuentra satisfecho, en virtud de que quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de Senadores de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias (de asignación, así como de mayoría y validez) que se anexaron al escrito de demanda.¹¹

El segundo de esos requisitos también se encuentra acreditado, ya que la demanda está firmada por un total de cincuenta y cinco senadores inte-

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

"La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

¹¹ Fojas doscientos ocho a doscientos cuarenta y cinco de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

grantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, que representan más del treinta y tres por ciento de los ciento veintiocho legisladores que conforman dicho órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal; esto es, la Cámara referida se integra por un total de ciento veintiocho senadores, por lo que el treinta y tres por ciento de ese total equivale a cuarenta y dos Legisladores y, en el caso, la demanda se suscribió por cincuenta y cinco de los integrantes del Senado, lo que equivale al cuarenta y dos por ciento.

El tercero de los requisitos consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, también se cumple porque los ordenamientos impugnados participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material.

En consecuencia, ha quedado demostrado que los senadores integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la invalidez del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal.

QUINTO.—**Improcedencia.** En este apartado se examinarán las causas de improcedencia planteadas por las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, y son las siguientes:

1. Improcedencia por definitividad. La Cámara de Senadores argumenta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria, en virtud de que el decreto reclamado fue emitido en estricto cumplimiento del diverso por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, esto es, la reforma constitucional es el origen del conflicto ahora planteado, tan es así, que los artículos segundo y tercero transitorios de éste prevén que las remuneraciones que sean superiores a la máxima fijada para el presidente de la República, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes, con excepción de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación; por tanto, el perjuicio que constituye la base de la acción de los legisladores promoventes de la acción, proviene del decreto de reforma constitucional, ya que en éste se instituyó la reducción salarial de los servidores públicos. En ese contexto, es inconcuso que se debió agotar el principio de definitividad e impugnar tal instrumento, previo a interponer el mecanismo de control constitucional que ahora se resuelve; además de que se debe tomar en cuenta la

doctrina de la Suprema Corte sobre lo que se entiende como "nuevo acto legislativo" para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, según lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2015.¹²

De acuerdo con lo descrito debe decirse que contrariamente a lo alegado por la autoridad demandada, no se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria.¹³

En efecto, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esa Constitución.

En el caso, se combaten la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Penal Federal, contenidos en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; esto es, se trata de normas de carácter general como lo exige el artículo 105 constitucional, lo que es suficiente para estimar procedente el medio de control constitucional de que se trata.

Por tanto, todo lo alegado por la autoridad demandada en torno al principio de definitividad resulta inoperante porque basta la actualización del supuesto de procedencia contenido en el artículo 105, fracción II constitucional; y, por ello, esa figura resulta inaplicable.

2. Improcedencia por extemporaneidad. Como segundo argumento de improcedencia se expresa que el origen de la litis lo es el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, por tanto, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad feneció el veinticuatro de septiembre de ese año; tan es así, que en la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se afirma que en ese decreto se dispuso transitoriamente que en un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, el Congreso de la Unión debió expedir o adecuar la legisla-

¹² Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis.

¹³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

ción que desarrollara e hiciera efectiva la reforma constitucional, lo que corrobora que los ordenamientos cuestionados debieron impugnarse en dos mil nueve, después de la publicación del decreto de reforma constitucional, lo que en el caso no ocurrió y, por tanto, la parte actora convalidó su contenido. En esa tesitura se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria,¹⁴ en relación con los diversos 60 y 65,¹⁵ porque la demanda se promovió de manera extemporánea, es decir, si bien los accionantes aducen combatir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y las adiciones al Código Penal Federal, lo cierto es que en la especie se impugna la aplicación de los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional.

El supuesto de improcedencia no se actualiza por las razones expuestas en el apartado que antecede; y, según se razonó en el considerando segundo de esta sentencia, las demandas se presentaron de manera oportuna. Máxime que el decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve no es acto combatido en las acciones de inconstitucionalidad.

3. Improcedencia por omisión legislativa. Como tercera causal de improcedencia las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, proponen la actualización de la prevista en el artículo 19, fracción VIII en relación con el diverso 105, fracción II de la Constitución Federal, en virtud de que no es posible impugnar omisiones legislativas en una acción de inconstitucionalidad, ya que ello no es propio del objetivo por el que se estableció ese medio de control constitucional; y, por ende, hacer procedente la acción en contra de omisiones legislativas es tanto como desnaturalizar esta figura, argumento que se apoya en el criterio P. XXXI/2007 de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA."¹⁶

¹⁴ " **Artículo 19.** ...

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

¹⁵ " **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

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

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

¹⁶ **Texto:** "Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha

Las autoridades expresan que en los conceptos de invalidez se hacen valer omisiones legislativas de carácter parcial, ya que se afirma que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, es decir, los actores exigen que en el ordenamiento se incluyan distintos supuestos jurídicos, como lo es la determinación de la remuneración presidencial; la obligación de hacer efectivos los principios de equidad, proporcionalidad y adecuación, entre otros, de ahí que al plantearse una omisión de carácter legislativo es que ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad.

Al respecto, el artículo 19, fracción VIII de la ley reglamentaria¹⁷ prevé que las controversias constitucionales son improcedentes en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de ese ordenamiento; y el diverso 105, fracción II constitucional¹⁸ indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá entre otros, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Por otra parte, es necesario explicar la evolución del criterio de este Tribunal Constitucional respecto de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas.

Así, al conocer de las **acciones de inconstitucionalidad 22/2001**¹⁹ y **27/2002**²⁰ se examinaron argumentos que involucraron omisiones legislativas, pues la normativa en cuestión contenía alguna deficiencia en su regulación y, en las ejecutorias correspondientes, no se formuló consideración sobre la pro-

Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P. XXXI/2007, página 1079, registro digital: 170678).

¹⁷ "Artículo 19. ...

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

¹⁸ "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. ..."

¹⁹ Resuelta en sesión de veintitrés de agosto de dos mil uno, bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, por unanimidad de diez votos.

²⁰ De la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos.

cedencia del medio de control constitucional en este rubro, por el contrario, se procedió al examen de ese defecto. De esto se tiene que un criterio inicial en esta Suprema Corte consistió en pronunciarse respecto de ese tipo de impugnaciones, tan es así, que del segundo de los expedientes derivó la jurisprudencia P./J. 2/2003 cuyo rubro es el siguiente: "INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN III, Y 38 DE SU LEY ORGÁNICA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE CERTEZA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE EL PRIMERO NO FIJA EL PLAZO ESPECÍFICO PARA LA DESIGNACIÓN DEL CONSEJERO PRESIDENTE SUSTITUTO DEL INSTITUTO RESPECTIVO, Y EL SEGUNDO TAMPOCO ESTABLECE EL PLAZO EN EL QUE EL DIRECTOR JURÍDICO PUEDA FUNGIR COMO SUSTITUTO DEL SECRETARIO GENERAL (DECRETO PUBLICADO EL 27 DE AGOSTO DE 2002 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO)".²¹

Posteriormente, en sesión de siete de junio de dos mil siete, al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 26/2006**²² el Tribunal Pleno, por mayoría de cinco votos, decidió que ese medio de control constitucional es improcedente respecto de la omisión legislativa que se adujo en contra de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. De ese sumario derivó la tesis P. XXXI/2007 que cita en su contestación de demanda la Cámara de Senadores.

Pero en sesión de dos de agosto de dos mil siete, en una nueva reflexión, por mayoría de nueve votos, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 24/2004**,²³ y en ella se explicó que si bien es improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra de una omisión absoluta, ello no aplica cuando esto es consecuencia de una regulación deficiente. Ese criterio se encuentra plasmado en la tesis que a continuación se reproduce:

²¹ **Texto:** El artículo 30, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, prevé que en caso de ausencia definitiva del consejero presidente, el consejo general de ese instituto debe hacerlo del conocimiento de la Legislatura Estatal a fin de que ésta proceda a nombrar al consejero presidente sustituto y, en tanto no resuelva, seguirá encargado del despacho del secretario general. Por otra parte, el artículo 38 de la norma en cita, señala que el secretario general del Instituto Electoral Estatal será sustituido por el director jurídico. Sin embargo, al no establecerse un plazo específico para que la Legislatura Local lleve a cabo el nombramiento del consejero presidente sustituto, puede dar lugar a que el secretario general funja indefinidamente como tal y, como consecuencia, el director jurídico se encuentre en situación similar en el cargo de secretario general, lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral y, por ende, se vulnera el principio de certeza, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XVII, febrero de 2003, P./J. 2/2003, página 618, registro digital: 184873).

²² En sesión de siete de junio de dos mil siete, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

²³ Bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, en cuya ausencia hizo suyo el asunto el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por unanimidad de diez votos.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXX, noviembre de 2009, P./J. 5/2008, página 701, registro digital: 166041).

Esa idea de procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas ha sido reiterada en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre otras, las identificadas con el número **118/2008**²⁴ y la **21/2009**,²⁵ de donde derivaron las jurisprudencias que a continuación se reproducen:

"RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL.—Del precepto constitucional referido deriva que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que en materia electoral se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. Ahora bien, cuando esta adecuación no se verifica en un Código Electoral por referirse la disposición legal relativa al recuento de votos, circunscribiendo las reglas sólo a unos recuentos y no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, y en cuanto a las diferentes elecciones que se practican, debe considerarse que se incurre en una omisión legislativa acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.', debiendo

²⁴ Resuelta en sesión de nueve de diciembre de dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón y por mayoría de ocho votos.

²⁵ Resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil nueve, a nombre del Ministro Mariano Azuela Güitrón, y por mayoría de ocho votos.

clasificarse como relativa en competencia de ejercicio obligatorio. En este tenor, y conforme a la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.', se concluye que aceptándose el principio general de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio resulta inaplicable cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, y en consecuencia deberá legislarse a la brevedad, antes de la celebración de la siguiente jornada electoral, para ajustarse al mandato constitucional.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXX, julio de 2009, P./J. 68/2009, página 1455, registro digital: 166839).

"OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.—El principio de representación proporcional debe garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, así como una representación de las minorías a través de un porcentaje mínimo de votación respecto de la votación total emitida para evitar la subrepresentación, y garantizar la representación real de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el Estado, y que los votos obtenidos por éstos se vean realmente reflejados en la integración del Congreso Estatal, pero evitando que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Así, en relación con la normativa de las entidades federativas, las Legislaturas de los Estados, a fin de cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de la integración de la Cámara de Diputados, deben observar la base sexta a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 69/98, de rubro: 'MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.', consistente en regular los límites a la sobrerrepresentación, y de no observarla, incurren en una omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: 'OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.', en razón de que el Congreso del Estado tiene el mandato constitucional de expedir el Código Electoral regulando de manera completa el principio de representación proporcional derivado del artículo 116, fracción II, en relación con el 54, de la Constitución General de la República, por lo que no puede desatender el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación del partido dominante en

el Congreso Local.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXXI, febrero de 2010, P./J. 15/2010, página 2325, registro digital: 165210).

"OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.—Del artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución General de la República se advierte el imperativo para que en las leyes electorales estatales se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse, derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Por ello, si el Congreso del Estado de Tamaulipas no previó en el numeral 321 del Código Electoral Local las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en la fracción V de su artículo 311, por las conductas previstas en el diverso 315 del mismo ordenamiento, incurrió en omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 11/2006, de rubro: 'OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.', porque el Congreso Estatal, al emitir el Código Electoral, tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXXI, febrero de 2010, P./J. 16/2010, página 2324, registro digital: 165211).

De la lectura a las tesis que anteceden se advierte la referencia a la diversa jurisprudencia P./J. 11/2006 que describe los tipos de omisión legislativa que pueden surgir; así, esa jurisprudencia explica lo siguiente:

"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las

siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXIII, febrero de 2006, P./J. 11/2006, página 1527, registro digital: 175872).

Esta última tesis derivó de la **controversia constitucional 14/2005**²⁶ y de ella resulta ilustrativo reproducir los siguientes razonamientos:

"...

"Ahora bien, en relación a los órganos legislativos del Estado, únicos a los que deberemos referirnos para la resolución de este asunto, las facultades o competencias de ejercicio potestativo son aquellas en las que los (sic) dichos órganos, pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Es decir, en este tipo de competencias, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo tiene la potestad de decidir, libremente, si crea o no determinada norma jurídica y en que momento lo hará.

"Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma

²⁶ En sesión de tres de octubre de dos mil cinco, ponente Ministro José Ramón Cossío Díaz, unanimidad de diez votos.

general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

"Esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Respecto de esto último, ello es así en tanto que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional.

"Atendiendo a esta clasificación (competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), es necesario considerar las posibilidades de no ejercicio de las mismas, lo cual se traduce en omisiones. Claramente existen solamente dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

"Podemos combinar los dos tipos de competencias que han quedado precisadas –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y los tipos de omisiones –absolutas y relativas– que pueden presentarse en el desarrollo de las facultades otorgadas a los órganos legislativos del Estado, por lo que tendremos como resultado el siguiente cuadro:

Competencias o facultades.	No ejercicio.	Ejercicio parcial o deficiente
De ejercicio potestativo	Omisión absoluta	Omisión relativa
De ejercicio obligatorio	Omisión absoluta	Omisión relativa

"De lo anterior se aprecia que tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, éstas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- "1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
- "2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
- "3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo;
- "4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

"Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.

"Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.

"Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

"En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, estaremos ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente. ..."

De acuerdo con esas consideraciones el Tribunal Pleno distinguió cuatro tipos de omisiones legislativas, así como explicó su contenido, de la siguiente manera:

1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, entendida como aquella a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido;

2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio, es decir, aquella a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obli-

gación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente;

3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo, a saber, la que comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,

4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo, que se actualiza cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

Cabe señalar que el criterio sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas no ha sufrido modificación alguna, por tanto, sigue siendo aplicable, pues impera el principio de dar cumplimiento completo y eficaz de todo mandato constitucional.

En ese contexto, debe decirse que no asiste la razón a la Cámara de Senadores en cuanto argumenta que el medio de control constitucional que nos ocupa es improcedente porque contiene conceptos de invalidez en los que se denuncian omisiones legislativas.

En efecto, es verdad que en su momento este Tribunal Pleno estableció criterio en el sentido de que del análisis de la fracción II, del artículo 105 constitucional, no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales ordinarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, y que se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.

Sin embargo, como ha quedado acreditado, ese razonamiento se entiende superado, pues indudablemente existen precedentes en los que se ha subrayado que la acción de inconstitucionalidad sí procede contra omisiones legislativas, cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero esto se hizo de manera incompleta o deficiente; y es precisamente este alegato el que se introduce en las demandas, esto es, que la Ley Federal de Remuneraciones, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, tiene deficiencias legislativas que no hacen eficaz la regulación ordenada por el Poder Reformador.

En consecuencia, como se apuntó, no se actualiza la causal de improcedencia que se hace valer; máxime que el criterio que rige ha sido reiterado en distintas acciones de inconstitucionalidad sobre todo de carácter electoral.

Asimismo, se desestiman todas aquellas manifestaciones que se introducen en los oficios que contienen los informes rendidos por las Cámaras, en los cuales, al pretender aducir causales de improcedencia, en realidad plantean argumentos sobre el fondo de la litis constitucional, los cuales no pueden calificarse como alegatos de improcedencia, pues en realidad involucran el estudio del problema denunciado.

Lo antedicho encuentra sustento en la tesis P./J. 36/2004 que enseguida se trasunta:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 36/2004, página 865, registro digital: 181395).

4. Improcedencia por cesación de efectos. Por oficio presentado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados exhibió el Diario Oficial de la Federación de doce de abril de dos mil diecinueve que contiene el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como expresa que debe sobreseerse en las acciones de inconstitucionalidad pues por virtud de ese decreto, han cesado en sus efectos las normas generales impugnadas, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria.²⁷

²⁷ "Artículo 19. ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. ..."

Al respecto, en las demandas correspondientes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Senadores Integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; respecto de esos ordenamientos se expresaron conceptos de invalidez que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- i. Violaciones cometidas en el procedimiento legislativo;
- ii. Impugnación de la ley federal en lo general, como sistema, por omisiones legislativas relativas; e,
- iii. Impugnación concreta de los artículos 5, 6 (en lo general), fracción II, inciso a) y penúltimo párrafo; 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; y 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal; así como primero y segundo transitorios de ese decreto.

En el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, se reformaron y adicionaron las disposiciones siguientes de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos:

Reformados: 1, primer párrafo; 2, primer párrafo; 3, segundo párrafo y fracciones III, V y VII; 5, primer párrafo; 6, fracciones I, IV, inciso a) y segundo párrafo; 7, fracción I, inciso b) y III, incisos h) a m); 8; 10, primer y segundo párrafos; 11; 12, párrafos primero y segundo; 13, párrafo primero; 15; 16, y 17, párrafos primero y actual tercero.

Adicionados: 1, con un segundo párrafo; 2, con un segundo párrafo; 3, con una fracción VIII; 6, con un párrafo segundo al inciso a) de la fracción IV; 7, con los incisos n) a v) y un segundo párrafo a la fracción III, un último párrafo; un artículo 7 Bis; 10, con un tercer párrafo; 17, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose el actual tercero para pasar a ser quinto.

Respecto del Código Penal Federal se reformó lo siguiente: la denominación del título décimo del libro segundo; el numeral del artículo 217 Bis correspondiente al capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Ter, del mismo capítulo, y sus fracciones I y II; así como el numeral del artículo 217 Ter del capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Quáter, y sus fracciones I, II, III y IV.

Ahora bien, para el examen de la incidencia de dicho decreto en las impugnaciones de las acciones de inconstitucionalidad, es pertinente hacer referencia al criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado fundamentalmente, de la acción de inconstitucionalidad 28/2015,²⁸ reiterado en subsecuentes precedentes,²⁹ y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma general impugnada.

En el precedente se enfatizó la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar cuándo se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la jurisprudencia P./J. 8/2004³⁰ que de manera general precisa cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos en expedientes como el que nos ocupa, así como explicó la evolución del criterio.

Sobre esa base se razonó que, para que se pueda hablar de un acto de esa naturaleza para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos:

a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,

²⁸ En sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²⁹ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016, 97/2016 y su acumulada 98/2016 y 12/2016, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete y nueve de julio de dos mil dieciocho.

³⁰ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.— Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, marzo de 2004, P./J. 8/2004, página 958, registro digital: 182048).

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer enunciado involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

En relación con este último aspecto se explicó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Se subrayó que: "El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue".

Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquéllas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

De igual forma en el precedente se enfatizó que con el criterio se logra que el Tribunal Constitucional se ocupe de controlar o verificar cambios normativos reales, esto es, materiales o verdaderos y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, es decir, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio

normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.—Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema." («publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, P./J. 25/2016 (10a.), página 65, registro digital: 2012802).

También es importante tomar en cuenta que de la lectura a los conceptos de invalidez resumidos en el resultando tercero de esta sentencia se advierte, como ya se apuntó, que existen dos impugnaciones de carácter general

formuladas en contra del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, a saber, las correspondientes a las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo y omisiones legislativas consistentes en que esa ley: **a.** No contiene los lineamientos que permitan modular objetivamente la determinación de la remuneración del presidente de la República; **b.** No fija los alcances de lo que se entiende por remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional, en relación con las excepciones que prevé la fracción III del artículo 127 constitucional, por cuanto alude al trabajo técnico calificado o por especialización en su función; y, **c.** No comprende la regulación particular que requieren las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, Poderes Judiciales Locales y de órganos constitucionales autónomos.

Ahora bien, a continuación se examinarán las reformas y adiciones de los artículos contenidos en el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, para así verificar si éstos contienen modificaciones sustantivas o materiales que transformen la influencia, el contenido o el alcance de las disposiciones en cuestión, que den lugar a un sobreseimiento por cesación de efectos.

El pronunciamiento respectivo se hará para cada uno de los preceptos; así, en la primera columna se reproducen los artículos del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; y, en la segunda, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de abril de dos mil diecinueve.

En este apartado es necesario insistir en la importancia de examinar la totalidad de preceptos reformados y adicionados, con independencia de si fueron o no combatidos, ya que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no sólo fue cuestionada en hipótesis concretas, sino también como sistema, en virtud de que en los conceptos de invalidez se combatió el procedimiento legislativo, así como se denunciaron distintas omisiones legislativas relativas.

<p>Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, de <u>5 de noviembre de 2018.</u></p>	<p>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de <u>12 de abril de 2019.</u></p>
<p>"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los Poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluido aquellos dotados de autonomía constitucional.</p>	<p>"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.</p> <p>"La interpretación de esta ley, para efectos administrativos, estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones."</p>

En el artículo 1 se modificó la redacción del primer párrafo para referirse en forma sucinta a los servidores públicos o sujetos a los que obliga la ley federal; y, en el párrafo agregado se prevé que la interpretación del ordenamiento para efectos administrativos, está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

<p>"Artículo 2. Para los efectos del presente ordenamiento, es servidor público de la Federación toda persona que de manera temporal o permanente desempeña una función, empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas en que se organizan:</p> <p>"I. El Poder Legislativo Federal;</p> <p>"II. El Poder Judicial de la Federación;</p> <p>"III. Los demás entes públicos federales incluidos aquellos a los que la propia Constitución reconoce autonomía o independencia;</p> <p>"IV. Los tribunales administrativos de la Federación;</p> <p>"V. La Procuraduría General de la República;</p> <p>"VI. La presidencia de la República;</p> <p>"VII. Las dependencias federales, y</p> <p>"VIII. Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal federal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva esté afectada directa o indirectamente al presupuesto federal."</p>	<p>"Artículo 2. Para los efectos del presente ordenamiento, se considera servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos en el ámbito federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo a las instituciones dotadas de autonomía y las empresas productivas del Estado.</p> <p>"No se cubrirán con cargo a recursos federales remuneraciones a personas distintas a los servidores públicos federales, salvo los casos previstos expresamente en la ley o en el presupuesto de egresos de la Federación."</p>
---	---

El artículo 2 en la redacción vigente con motivo del decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, define lo que se considera "servidor público" conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; así como que no se cubrirán con cargo a recursos federales remuneraciones a personas distintas, salvo los casos previstos en la ley o en el presupuesto de egresos de

la Federación; así como se suprimieron las ocho fracciones que mencionaban a los Poderes Legislativo y Judicial; tribunales administrativos; Procuraduría General de la República y otros.

<p>"Artículo 3. Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades.</p> <p>"No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente, salvo el caso de que las transferencias se encuentren autorizadas en el propio presupuesto o en la ley aplicable.</p> <p>"En todo caso la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes:</p> <p>"I. Anualidad: La remuneración es determinada para cada ejercicio fiscal y los sueldos y salarios no se disminuyen durante el mismo;</p> <p>"II. Reconocimiento del desempeño: La remuneración reconoce el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto y el logro de resultados sobresalientes;</p> <p>"III. Equidad: La remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto;</p> <p>"IV. Fiscalización: La remuneración es objeto de vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes;</p>	<p>"Artículo 3. Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades.</p> <p>"No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente.</p> <p>"En todo caso la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes:</p> <p>"I. Anualidad: La remuneración es determinada para cada ejercicio fiscal y los sueldos y salarios no se disminuyen durante el mismo;</p> <p>"II. Reconocimiento del desempeño: La remuneración reconoce el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto y el logro de resultados sobresalientes;</p> <p>"III. Proporcionalidad: La remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto;</p> <p>"IV. Fiscalización: La remuneración es objeto de vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes;</p>
--	--

<p>"V. Igualdad: La remuneración compensa en igualdad de condiciones a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia, sin perjuicio de los derechos adquiridos;</p> <p>"VI. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, esta ley, el presupuesto de egresos, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente, y</p> <p>"VII. Transparencia y rendición de cuentas: La remuneración es pública y toda autoridad está obligada a informar y a rendir cuentas con veracidad y oportunidad, privilegiando el principio de máxima publicidad."</p>	<p>"V. Igualdad laboral: La remuneración compensa en igualdad de condiciones a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia, sin perjuicio de los derechos adquiridos;</p> <p>"VI. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, esta ley, el presupuesto de egresos, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente, y</p> <p>"VII. Transparencia y rendición de cuentas: La remuneración es pública y toda autoridad estará obligada a informar y a rendir cuentas con veracidad y oportunidad, privilegiando el principio de máxima publicidad, conforme a la ley; y,</p> <p>"VIII. No discriminación: La remuneración de los servidores públicos se determinará sin distinción motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana."</p>
--	--

El artículo 3 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos prevé en su redacción original que todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades; que no podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente; y que en todo

caso, la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes: anualidad; reconocimiento del desempeño; equidad; fiscalización; igualdad; legalidad; transparencia y rendición de cuentas, incluyendo qué se entiende por cada uno de ellos.

En el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, se modificó el segundo párrafo para suprimir la oración: "... salvo el caso de que las transferencias se encuentren autorizadas en el propio presupuesto o en la ley aplicable"; y se introdujo como principios rectores el de proporcionalidad y no discriminación; así como se agregó al de igualdad la palabra "laboral"; y en la fracción VII de transparencia y rendición de cuentas se cambió el tiempo del verbo estar de "está" a "estará".

"Artículo 5. Los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía."

"Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas."

"Artículo 5. Los servidores públicos estarán obligados a reportar a la unidad administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía o por un concepto de remuneración que no les corresponda según las disposiciones vigentes. La unidad administrativa responsable deberá dar vista al órgano interno de control que corresponde a su adscripción."

"Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas."

Sobre el artículo 5 tanto el texto original como el vigente, prevé básicamente, la obligación de los servidores públicos de reportar cualquier pago que no les corresponda, situación que deberán reportar dentro de los siguientes treinta días naturales. Las modificaciones consisten en que ese reporte anteriormente se hacía al superior jerárquico y ahora deberá hacerse a la unidad administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones; se agregó a la frase "pago en demasía" la de "o por un concepto de remunera-

ción que no les" corresponda según las disposiciones vigentes (esto último igual que el texto anterior). Y como hipótesis novedosa se tiene la relativa a que la unidad administrativa responsable deberá dar vista al órgano interno de control que corresponde a su adscripción.

"Artículo 6. Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

"I. Ningún servidor público **recibe** una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación.

"II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:

"a) El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;

"b) El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;

"c) Un trabajo técnico calificado, considerado así cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico

"Artículo 6. Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

"I. Ningún servidor público **obligado por la presente ley recibirá** una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación.

"II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:

"a) El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;

"b) El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;

"c) Un trabajo técnico calificado, considerado así cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico

a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente, o

"d) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

"Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación.

"III. En ningún caso se cubre una remuneración con efectos retroactivos a la fecha de su autorización, salvo resolución jurisdiccional.

"Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades

a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente, o

"d) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

"Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación.

"III. En ningún caso se cubre una remuneración con efectos retroactivos a la fecha de su autorización, salvo resolución jurisdiccional.

"Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades

fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable y no son pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto.

"IV. Las unidades de administración de los órganos públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley, dictaminan la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones conforme a lo siguiente:

"a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, **manifiesta** por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público, con cargo a recursos federales, sea nivel federal, estatal, del Distrito Federal o municipal. Si la recibe, formula solicitud de compatibilidad **al propio ente** en la que **señala** la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos; las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

"La compatibilidad se determina incluso cuando involucra la formalización de un contrato por honorarios para la realización de actividades y funciones equivalentes a las que desempeñe el personal contratado

fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable y no son pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto.

"IV. Las unidades de administración de los órganos públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley, dictaminan la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones conforme a lo siguiente:

"a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, **manifestará** por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público. Si la recibe, **formulará** solicitud de compatibilidad en la que **señalará** la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos, las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

"La solicitud de compatibilidad observará las determinaciones generales de la Secretaría de la Función Pública, conforme lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

"La compatibilidad se determina incluso cuando involucra la formalización de un contrato por honorarios para la realización de actividades y funciones equivalentes a las que desempeñe el personal contratado

<p>en plazas presupuestarias, o cuando la persona por contratar lo ha formalizado previamente en diverso ente público;</p> <p>"b) Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y</p> <p>"c) El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.</p> <p>"Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información a que se refiere este artículo para obtener un dictamen de compatibilidad favorable a sus intereses, queda sin efectos el nombramiento o vínculo laboral conforme a las disposiciones aplicables. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.</p> <p>"La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad."</p>	<p>en plazas presupuestarias, o cuando la persona por contratar lo ha formalizado previamente en diverso ente público;</p> <p>"b) Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y</p> <p>"c) El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.</p> <p>"Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información requerida para obtener un dictamen de compatibilidad favorable a sus intereses, queda sin efectos el nombramiento o vínculo laboral conforme a las disposiciones aplicables. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.</p> <p>"La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad."</p>
--	--

En relación con el artículo 6 se modificó la fracción I en el tiempo del verbo "recibir", es decir, el texto original señalaba: "*I. Ningún servidor público recibe una remuneración ...*", para establecer en el texto vigente: "*I. Ningún servidor público obligado por la presente ley recibirá una remuneración ...*"

Asimismo, contiene variación la fracción IV, inciso a), esto es, al apartado relativo a la "solicitud de compatibilidad" y el "dictamen de compatibilidad", para lo cual nuevamente se llevó a cabo un cambio en el tiempo del verbo "manifestar", ya que el texto anterior consignaba: "*a) Toda persona, previo a su*

contratación en un ente público, manifiesta por escrito y bajo ..."; y, ahora, señala: "a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifiestará por escrito y bajo ...".

En el mismo inciso se alteró la redacción para eliminar la referencia a remuneraciones con cargo a recursos federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, para simplemente indicar que si el servidor público recibe remuneración de otro ente público formulará solicitud de compatibilidad en la que señalará la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido. Así como se agregó un segundo párrafo que establece que la solicitud de compatibilidad observará las determinaciones generales de la Secretaría de la Función Pública, conforme lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Y en el penúltimo párrafo se sustituyó la oración "... información a que se refiere este artículo ...", por "... información requerida para obtener ...".

Del comparativo que antecede se acredita que los cambios obedecieron básicamente a tiempos verbales, circunstancia que prueba que no se le da a la norma un efecto distinto al que ya tenía.

Por lo que hace a la solicitud de compatibilidad y el dictamen de compatibilidad estas figuras siguen rigiendo en los mismos términos que el texto modificado, es decir, subsiste la obligación del servidor público de manifestar que no recibe remuneración adicional y de ser así, se utiliza la solicitud de compatibilidad, lo que sigue siendo objeto de dictamen del mismo nombre, con la diferencia que no se detalla.

"Artículo 7. La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

"I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:

"Artículo 7. La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

"I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:

"a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:

"i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y

"ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

"Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y

"b) Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas mensuales que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.

"II. La remuneración total anual del presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda.

"III. La remuneración total anual de los titulares de los entes públicos que

"a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:

"i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y

"ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

"Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y

"b) Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.

"II. La remuneración total anual del presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda.

"III. La remuneración total anual de los titulares de los entes públicos

<p>a continuación se indican y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de éstos, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo:</p> <p>"a) Cámara de Senadores;</p> <p>"b) Cámara de Diputados;</p> <p>"c) Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>"d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>"e) Consejo de la Judicatura Federal;</p> <p>"f) Banco de México;</p> <p>"g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>"h) Instituto Federal Electoral;</p> <p>"i) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;</p> <p>"j) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;</p> <p>"k) Los organismos públicos descentralizados de la Federación;</p> <p>"l) Las instituciones de educación superior de la Federación, de carácter autónomo, y</p> <p>"m) Cualquier otro ente público, de carácter federal, descentralizado, autónomo o independiente de los Poderes de la Unión.</p>	<p>que a continuación se indican y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de éstos, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo:</p> <p>"a) Cámara de Senadores;</p> <p>"b) Cámara de Diputados;</p> <p>"c) Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>"d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>"e) Consejo de la Judicatura Federal;</p> <p>"f) Banco de México;</p> <p>"g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>"h) Tribunales administrativos de la Federación;</p> <p>"i) Instituto Nacional Electoral;</p> <p>"j) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;</p> <p>"k) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;</p> <p>"l) Comisión Federal de Competencia Económica;</p> <p>"m) Instituto Federal de Telecomunicaciones;</p>
--	---

"n) **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;**

"o) **Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;**

"p) **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;**

"q) **Fiscalía General de la República;**

"r) **Organismos de la administración pública paraestatal;**

"s) **Instituciones de educación superior de la Federación, de carácter autónomo;**

"t) **Empresas Productivas del Estado;**

"u) **Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética,**

"v) **Cualquier otro ente público de carácter federal **paraestatal**, autónomo o independiente de los Poderes de la Unión.**

"Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos indicados en esta fracción, sin perjuicio de la naturaleza y atribuciones que correspondan a los entes públicos respectivos, a falta de superior jerárquico, se considerará como equivalente al presidente de la República.

<p>"IV. La remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fidecomisos públicos o afectos al presupuesto de egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo."</p>	<p>"IV. La remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fidecomisos públicos o afectos al presupuesto de egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.</p> <p>"En la definición de las remuneraciones se implementará una política de perspectiva de género, igualdad y no discriminación, a fin de que en igualdad de condiciones, los sueldos sean los mismos entre mujeres y hombres."</p>
--	---

Por lo que hace al artículo 7 los cambios consistieron principalmente, en que a la fracción III se introdujo un inciso h) que alude a tribunales administrativos de la Federación; el inciso i) modificó la denominación del Instituto Nacional Electoral, pues el texto anterior decía Instituto Federal Electoral; se adicionaron once incisos para incluir a la Comisión Federal de Competencia Económica; al Instituto Federal de Telecomunicaciones; al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; a la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; a la Fiscalía General de la República; a los organismos de la administración pública paraestatal; a las instituciones de educación superior de la Federación, de carácter autónomo; a las empresas productivas del Estado; y a los órganos reguladores coordinados en materia energética. Así como se agregó un párrafo en esa fracción que especifica que la remuneración de los servidores públicos pertenecientes a esas instancias de gobierno, sin perjuicio de la naturaleza y atribuciones que les correspondan, a falta de superior jerárquico, se considerará como equivalente al presidente de la República. Y un segundo párrafo a la fracción IV que indica que en la definición de las remuneraciones se implementará una política de perspectiva de género, igualdad y no discriminación, a fin de que en igualdad de condiciones los sueldos sean los mismos entre mujeres y hombres.

	<p>"Artículo 7 Bis. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que hace referencia el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>"Para la elaboración de la opinión referida en el párrafo anterior, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que al efecto emitan por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio.</p> <p>"Dicha opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cinco días después de que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación."</p>
--	--

El decreto de dos de abril de dos mil diecinueve incorporó el artículo 7 **Bis** que ordena:

- Que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre

los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que se refiere el artículo 127 constitucional;

- Que para la elaboración de esa opinión, el centro solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que elaboren por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio; y,

- La opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cinco días después de que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

"Artículo 8. Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el capítulo I del título segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Poderes Federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, **deben** incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto, **de conformidad con el manual de percepciones** de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.

"Artículo 8. Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el capítulo I del título segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Poderes Federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, **deberán** incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto.

"El manual de **remuneraciones** de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno, **se apegarán estrictamente a lo aprobado en el presupuesto de egresos de la Federación.**"

"Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el artículo anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se apegan estrictamente a las disposiciones de esta ley.

"Las remuneraciones siempre deben estar desglosadas en las percepciones ordinarias y, en su caso, las extraordinarias por cada concepto en que éstas sean otorgadas, considerando que:

"a) Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración.

"b) Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.

"c) Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.

"Los entes públicos federales que no erogan recursos del presupuesto de egresos de la Federación observan, en lo conducente, las mismas reglas contenidas en el presente artículo en la elaboración de sus respectivos presupuestos."

"Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el párrafo anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se **apegarán** estrictamente a las disposiciones de esta ley."

El artículo 8 en la redacción vigente contiene la modificación del tiempo del verbo "deber", pues el primer párrafo del texto anterior establecía: "... *deben*

incluir dentro de sus proyectos ...", para ahora prever: "... deberán incluir dentro de sus proyectos ...". Asimismo sigue regulando con una redacción distinta, la obligación de que en los proyectos de presupuestos se incluyan los tabuladores de las remuneraciones, incorporando el texto reformado que los manuales se apegarán estrictamente al presupuesto de egresos de la Federación; así como se suprimió el tercer párrafo con sus tres incisos y el último párrafo de la redacción original, que describía las percepciones ordinarias, las extraordinarias y las contribuciones a cargo de los servidores públicos; y que los entes públicos federales que no erogan recursos del presupuesto de egresos de la Federación observarán las reglas que contiene la disposición en la elaboración de sus presupuestos.

"Artículo 10. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

"El presupuesto de egresos de la Federación deberá establecer, bajo las mismas bases señaladas en el artículo 8 de esta ley respecto a las remuneraciones y sus tabuladores, en lo que resulte aplicable, las jubilaciones, pensiones, compensaciones, haberes y demás prestaciones por retiro otorgadas a quienes han desempeñado cargos en el servicio público o a quienes en términos de las disposiciones aplicables sean beneficiarios. Lo mismo es aplicable a todo ente público no sujeto a control presupuestal directo."

"Artículo 10. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro **o pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública** sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

"El presupuesto de egresos de la Federación deberá establecer, **en su caso y** bajo las mismas bases señaladas en el artículo 6 de esta ley respecto a las remuneraciones y sus tabuladores, en lo que resulte aplicable, las jubilaciones, pensiones, compensaciones, haberes y demás prestaciones por retiro, **distintas a las contenidas en las leyes de seguridad social**, otorgadas a quienes han desempeñado cargos en el servicio público o a quienes en términos de las disposiciones aplicables sean beneficiarios. Lo mismo es aplicable a todo ente público no sujeto a control presupuestal directo.

"Las jubilaciones, pensiones, compensaciones como haberes y de-

más prestaciones por retiro, a que se refieren (sic) el párrafo anterior, deberán ser reportadas en el Informe sobre la situación económica de las finanzas públicas y la deuda pública, así como en la cuenta pública."

La disposición **10** encabeza el capítulo IV "De las percepciones por retiro y otras prestaciones", y prevé como hipótesis toral, que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; así como que el presupuesto de egresos de la Federación deberá establecer esos conceptos, regla que se encuentra tanto en la redacción original como en la vigente. En este sentido, los cambios operados fueron para agregar además de esos conceptos de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, la de "pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública"; y, en el tema de presupuesto, después de referirse a esos términos, se agregó la frase "distintas a las contenidas en las leyes de seguridad social". Asimismo, se incorporó un párrafo que prevé que las jubilaciones, pensiones, compensaciones como haberes y demás prestaciones por retiro, deberán ser reportadas en el Informe sobre la situación económica de las finanzas públicas y la deuda pública, así como en la cuenta pública.

"Artículo 11. Únicamente podrán concederse y cubrirse pagos por servicios prestados en el desempeño de la función pública, tales como pensiones, jubilaciones, compensaciones o cualquiera otra de semejante naturaleza, cuando tales prestaciones se encuentren expresamente asignadas por una ley o decreto legislativo o cuando estén señaladas en contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

"Las liquidaciones al término de la relación de trabajo en el servicio público sólo serán las que establezca la

"Artículo 11.

"Las liquidaciones al término de la relación de trabajo en el servicio público sólo serán las que establezca

<p>ley o decreto legislativo, el contrato colectivo de trabajo o las condiciones generales de trabajo y no podrán concederse por el solo acuerdo de los titulares de los entes públicos ni de sus órganos de gobierno. Los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.</p> <p>"Los recursos efectivamente erogados por los conceptos definidos en los dos párrafos anteriores se hacen públicos con expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento."</p>	<p>la ley o decreto legislativo, el contrato colectivo de trabajo o las condiciones generales de trabajo y no podrán concederse por el solo acuerdo de los titulares de los entes públicos ni de sus órganos de gobierno. Los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.</p> <p>"Los recursos efectivamente erogados por los conceptos definidos en el párrafo anterior se harán públicos con expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento."</p>
---	--

Por lo que hace al artículo 11, se tiene que el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, suprimió el primer párrafo de la redacción original que establecía: *"Únicamente podrán concederse y cubrirse pagos por servicios prestados en el desempeño de la función pública, tales como pensiones, jubilaciones, compensaciones o cualquiera otra de semejanza naturaleza, cuando tales prestaciones se encuentren expresamente asignadas por una ley o decreto legislativo o cuando estén señaladas en contrato colectivo o condiciones generales de trabajo."*

<p>"Artículo 12. Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p> <p>"Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos</p>	<p>"Artículo 12. Los créditos y préstamos sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permiten. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p> <p>"Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen exten-</p>
---	--

a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal.

"Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el presupuesto de egresos."

sivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal, **salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable.**

"Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el presupuesto de egresos."

El artículo 12 en su anterior redacción y en la vigente regula los créditos y préstamos en el sentido de que sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo lo permiten; que los recursos respectivos se deben informar en la cuenta pública; que esos conceptos no se hacen extensivos a servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal; son éstas las hipótesis centrales.

Los cambios aplicados fueron para suprimir el concepto de "anticipos de remuneraciones" y para sustituir la palabra "permitan" por "permiten"; así como para agregar en el segundo párrafo la oración: "... *salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable*".

<p>"Artículo 13. Cualquier persona puede formular denuncia ante la instancia interna de control o disciplina de los entes definidos por el artículo 2 de esta ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente.</p> <p>"Cuando la denuncia se refiera a servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, puede presentarse también ante la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>"Cuando la denuncia se refiera a alguno de los servidores públicos definidos en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá presentarse también ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para efecto de iniciar el procedimiento del juicio político."</p>	<p>"Artículo 13. Cualquier persona puede formular denuncia ante el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción o ante el órgano de control interno de los entes definidos por el artículo 2 de esta ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>"Cuando la denuncia se refiera a servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, puede presentarse también ante la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>"Cuando la denuncia se refiera a alguno de los servidores públicos definidos en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá presentarse también ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para efecto de iniciar el procedimiento del juicio político."</p>
<p>"Artículo 15. La Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con sus propias atribuciones, con relación a actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta</p>	<p>"Artículo 15. La Auditoría Superior de la Federación, ejercerá las atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para</p>

ilícita en cuanto al cumplimiento de esta ley:

"I. Realiza observaciones a los entes revisados o fiscalizados para los efectos correspondientes;

"II. Inicia procedimientos para el fincamiento de responsabilidad administrativa sancionatoria y la imposición de las sanciones respectivas;

"III. Determina los daños y perjuicios que afectan la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y finca directamente las responsabilidades resarcitorias;

"IV. Promueve denuncias de hechos ante el Ministerio Público o denuncias de juicio político, cuando proceden, y

"V. Ejerce las demás atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y sancionar su infracción."

procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y sancionar su infracción, por lo que es competente para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves por actos u omisiones derivadas de la aplicación de esta ley.

"En caso de que la Auditoría Superior detecte posibles faltas administrativas no graves por actos u omisiones derivadas de la aplicación de esta ley, dará cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que éstos continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

"En los casos de presunta comisión de delitos, la Auditoría Superior presentará las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente."

"**Artículo 16.** La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación

"**Artículo 16.** La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación

<p>de las sanciones que corresponden, se desarrollan de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, las leyes relativas al servicio profesional de carrera y la normatividad administrativa que para efectos de control emitan las dependencias competentes, así como en los ordenamientos que regulan la responsabilidad y disciplina en los poderes federales, incluyendo la administración pública descentralizada, y en los entes autónomos."</p>	<p>de las sanciones que corresponden, se desarrollarán de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas."</p>
<p>"Artículo 17. Si el beneficio otorgado u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta ley no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.</p> <p>"Siempre procederá el resarcimiento del daño o perjuicio causado a la hacienda pública federal, aplicado de conformidad con las disposiciones conducentes en cada caso.</p>	<p>"Artículo 17. Si el beneficio otorgado u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta ley no excede del equivalente de mil veces el valor de la unidad de medida y actualización, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.</p> <p>"Siempre procederá el resarcimiento del daño o perjuicio causado a la hacienda pública federal, aplicado de conformidad con las disposiciones conducentes en cada caso.</p> <p>"La omisión a que se refiere el párrafo primero del artículo 5 de esta ley se considera falta administrativa grave, para efectos de lo dispuesto en la Ley General</p>

<p>"Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de la sanción penal que especifica esta ley."</p>	<p>de Responsabilidades Administrativas y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.</p> <p>"Cuando la falta se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización la falta administrativa es considerada no grave. En tal caso, si el daño producido a la hacienda pública es resarcido la autoridad resolutora puede abstenerse de imponer la sanción correspondiente.</p> <p>"Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de aquellas civiles o penales a que haya lugar."</p>
---	---

Los artículos **13, 15, 16** y **17** forman parte del capítulo V "Del control, las responsabilidades y las sanciones" y las modificaciones operadas consisten principalmente, en agregar en el primer párrafo del artículo 13 la referencia a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en el 15, por lo que hace a la Auditoría Superior de la Federación, especificar que sus atribuciones corresponden a las que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, para subrayar la competencia para investigar y sustanciar el procedimiento por faltas administrativas graves; por lo que hace a las no graves, el legislador le facultó para dar cuenta de ello a los órganos internos de control; y tratándose de la probable comisión de delitos denunciar ante el Ministerio Público competente.

Modificación similar existe en el artículo 16 que incorporó la facultad a la que alude, a lo ordenado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Por lo que toca al artículo 17, sustituyó el término "salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal" por el de "valor de la unidad de medida y actualización"; así como precisa que la omisión de reportar un pago de

remuneración en demasía o por un concepto que no corresponda según las disposiciones vigentes, constituye una falta administrativa grave para efectos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como que cuando la falta se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización la falta administrativa es considerada no grave.

De acuerdo con lo narrado, este Tribunal Constitucional decide que no ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad respecto del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en virtud de que las demandas correspondientes contienen dos argumentos que por su magnitud obligan a su examen.

En efecto, en este apartado se resaltó que en las acciones de inconstitucionalidad los promoventes plantearon en los conceptos de invalidez, violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que culminó con la emisión del decreto cuestionado, así como distintas omisiones legislativas de carácter relativo, argumentaciones que no se refieren a preceptos en lo particular o a hipótesis normativas concretas, por tanto, ese tipo de reclamos hace procedente el medio de control constitucional en contra del decreto en lo general, sin que haya la necesidad de examinar cambios formales o cambios sustantivos.

Por tanto, en atención a esos cuestionamientos no puede sobreseerse en las acciones, así como prevalece el criterio consistente en que debe privilegiarse el estudio de fondo, lo que encuentra su apoyo en la tesis P/J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESISTIMARSE.", cuyo texto se reproduce en la foja ciento sesenta y cinco de esta sentencia.

La conclusión que ahora se sustenta no implica modificación al criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, ya referida, por la esencia o características de lo argumentado en los conceptos de invalidez referidos, que atañen al decreto en lo general, lo que exige a este Tribunal Constitucional realizar el estudio correspondiente; máxime que la fracción VI del artículo 127 constitucional establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer

efectivo el contenido de ese precepto y de las disposiciones constitucionales relativas, esto es, se trata de una reserva clara de ley, un mandato específico al legislador de desarrollar en una ley reglamentaria lo dispuesto no sólo en el artículo 127, sino también lo previsto en los diversos 1o., 94, 101 y 123 de la propia Constitución y que según se alega, no fue respetado por el legislador, argumentación que demanda el estudio del decreto en cuestión, por lo que no resulta aplicable para este tipo de reclamos la doctrina que rige y que ha quedado detallada.

En consecuencia, como en las acciones de inconstitucionalidad se hacen valer vicios generales globales, esto es, impugnaciones genéricas, es que subsiste el análisis de fondo que se solicita; aunado al hecho de que es indiscutible que el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve no abrogó el ordenamiento publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, por lo que subsiste la obligación de analizar las violaciones al procedimiento que antecedieron a la ley reclamada, así como se deben verificar las deficiencias legislativas alegadas.

En cambio, ha lugar a sobreseer por cesación de efectos respecto de los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo, fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, ya que de los cuadros que anteceden se acredita la existencia de modificaciones en las hipótesis normativas que contienen. Sin que sea óbice incluir el artículo 14 ya que va ligado a aquel que le antecede, de donde se entiende que forman parte de un subsistema.

Por lo que hace al Código Penal Federal, se tiene lo siguiente:

<p>"Artículo 217 Bis (sic). Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>"I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u</p>	<p>"Artículo 217 Ter. Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>"I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u</p>
--	--

<p>orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;</p> <p>"II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas."</p>	<p>orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos;</p> <p>"II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto, excepto cuando forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada ley como falta administrativa no grave."</p>
<p>"Artículo 217 Ter. Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>"I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de pri-</p>	<p>"Artículo 217 Quáter. Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>"I. Si el beneficio indebidamente otorgado no excede del equivalente de quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el</p>

sión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

"II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

"III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y

"IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y

valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito;

"II. Si el beneficio **indebidamente** otorgado excede el equivalente de quinientas veces **el valor diario de la unidad de medida y actualización** en el momento de cometerse el delito, pero no es mayor que el equivalente a **dos mil veces** dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces **el valor diario de la unidad de medida y actualización** en el momento de cometerse el delito;

"III. Si el beneficio **indebidamente** otorgado excede el equivalente a **dos mil veces**, pero no es mayor que el equivalente a **cinco mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización** en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces **el valor diario de la unidad de medida y actualización** en el momento de cometerse el delito, y

"IV. Si el beneficio **indebidamente** otorgado excede el equivalente a **cinco mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización** en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a **doce** años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces **el valor**

<p>multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p> <p>"Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años."</p>	<p>diario de la unidad de medida y actualización en el momento de cometerse el delito.</p> <p>"Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años."</p>
--	--

La reforma a los artículos **217 Bis**, **217 Ter** y **217 Quáter** consiste en que el primero de ellos pasó a ser 217 Ter y el anterior 217 Ter es ahora 217 Quáter.

Asimismo, en el ahora 217 Ter se sustituyó el término "Ley" por el de "Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos"; y, en el segundo, se introdujo la palabra "indebidamente", así como la frase "el valor diario de la unidad de medida y actualización" para sustituir la diversa oración: "... *u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley*" y la que expresa: "... *el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal ...*". Así como se modificaron los montos del beneficio indebidamente otorgado.

Al respecto, se debe tener presente que el artículo 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la 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 de la materia.³¹

En relación con esa disposición resulta aplicable la tesis que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.—Conforme al criterio del Tribunal

³¹ **"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"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 de esta materia."

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia." («publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y en la» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Décima Época, tesis aislada, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, P. IV/2014 (10a.), página 227, registro digital: 2005882).

Vinculado con lo anterior, es pertinente agregar que en la acción de inconstitucionalidad 54/2012³² este Tribunal Pleno sostuvo que si bien el criterio general consiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada y, esto se actualiza cuando dicha norma es reformada, modificada, derogada o abrogada, en

³² Resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil trece por mayoría de siete de votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y estuvo ausente Alberto Pérez Dayán.

el caso analizado, no se actualizaba el supuesto de improcedencia, porque de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, el artículo 45 de la ley reglamentaria, se pueden dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que se dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. En consecuencia, se estableció, esencialmente, que:

a) Si bien la regla general es que la declaratoria de invalidez que formula la Suprema Corte de Justicia de la Nación no libera al destinatario de las consecuencias que hayan podido o puedan derivar de su observancia durante su vigencia, también lo es que, en materia penal, el efecto derogatorio de dicha declaración de invalidez puede retrotraerse al pasado, prevaleciendo los principios generales y disposiciones legales de esa materia.

b) Uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a la aplicación de la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada puede estar reformada, modificada, derogada o abrogada, lo cierto es que sigue surtiendo efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia.

c) Como la norma reformada, modificada, derogada o abrogada aún puede producir efectos jurídicos concretos, no se actualiza el supuesto de improcedencia por cesación de efectos, por lo que la Suprema Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, a fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional y los principios generales y disposiciones legales que rigen en la materia penal.

Con base en lo antedicho, debe decirse que si bien la reforma operada contiene cambios trascendentes, también lo es que al tratarse de disposiciones de carácter penal, no ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad porque de acuerdo con los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución y 45 de la ley reglamentaria, esta Suprema Corte puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar y nunca a perjudicar a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

De acuerdo con lo razonado en este considerando, no ha lugar a sobreseer respecto del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; ni por lo que toca a los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal y los diversos primero y segundo transitorios del decreto.

Lo razonado en este considerando permite el examen de los conceptos de invalidez, en los siguientes términos.

SEXTO.—Violación al procedimiento legislativo. En relación con los conceptos de invalidez hechos valer por los senadores de la República y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los cuales denunciaron violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que culminó con el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal; debe decirse que el Tribunal Pleno en la sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, desestimó la acción de inconstitucionalidad por lo que toca a ese problema jurídico.

Sobre el particular, los artículos 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal y 72, primer párrafo de la ley de la materia, prevén 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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

"Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas

por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."

En el caso, la consulta propuso declarar fundados los conceptos de invalidez porque el decreto combatido es producto de un procedimiento legislativo que no respetó lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal, ni las disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, lo que trascendió de manera fundamental a los ordenamientos respectivos por lo siguiente:

- Porque no se discutió de manera sucesiva el proyecto de ley en términos del primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal;
- Porque la minuta con proyecto de decreto no fue dictaminada dentro del periodo ordinario de sesiones en que fue presentada, como lo exige el numeral 2 del artículo 184 del reglamento, ni tampoco, ante la falta de dictamen se presentó en sus términos ante el Pleno para su discusión y votación;
- Porque el Reglamento de la Cámara de Diputados en varios preceptos prevé que: "No podrá haber más de una prórroga"; y, en el caso, fueron tres las prórrogas, en cuyos plazos respectivos no se emitió dictamen alguno; y,
- Porque la inobservancia a lo dispuesto en la Constitución Federal y el Reglamento de la Cámara de Diputados provocó la emisión de un ordenamiento que no guarda congruencia con el marco constitucional y legal que ahora rige.

Sin embargo, en la sesión pública aludida votaron en contra de esa conclusión los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; y en el sentido de declarar fundados los conceptos de invalidez los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán.

En consecuencia, no se obtuvo la votación calificada a que se ha hecho referencia, de ahí que lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de este problema jurídico, en virtud de que no se obtuvieron cuando menos los ocho votos que exigen las disposiciones constitucional y legal transcritas, para que se declare la invalidez del decreto combatido.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 10/99 cuyos rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.—De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo IX, abril de 1999, P./J. 10/99, página 284, registro digital: 194294).

De igual forma se invoca la jurisprudencia P./J. 15/2002 que se reproduce a continuación:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.—Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XV, febrero de 2002, P./J. 15/2002, página 419, registro digital: 187882).

SÉPTIMO.—**Omisiones legislativas relativas.** Por lo que hace a las omisiones legislativas planteadas en las acciones de inconstitucionalidad,

el Tribunal Pleno en la sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve, desestimó el medio de control constitucional por lo que hace a este tópico, ya que no se alcanzó la votación calificada que se requiere para esos casos.

Al respecto, se toma en cuenta lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria, transcritos en el considerando que antecede, por cuanto establecen que las sentencias de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de normas generales, siempre que ello fuere aprobado por una mayoría de cuando menos ocho votos.

En este sentido, el proyecto propuso declarar la invalidez de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos porque el Congreso de la Unión emitió un ordenamiento que replica el texto del artículo 127 constitucional, pero no da contenido a los principios que lo conforman, por lo que tiene una serie de deficiencias legislativas, esto es: **i.** Carece de lineamientos que permitan modular objetivamente la remuneración del presidente de la República; **ii.** Omite establecer los parámetros, elementos y procedimientos para determinar las remuneraciones de los servidores públicos distintos del titular del Ejecutivo Federal, en atención a que deben ser adecuadas, irrenunciables y proporcionales, así como depender de las excepciones contenidas en la fracción III del artículo 127 constitucional; y, **iii.** No incluye una regulación particular para los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación.

Empero, en la sesión pública indicada votaron en contra de esa propuesta los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Pero fue apoyada por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

Por ende, no se obtuvo la votación calificada que exige la ley, de ahí que lo procedente sea desestimar la acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO.—Precisión de la litis en la impugnación de disposiciones concretas. En el considerando quinto de esta sentencia se sobreescribió en las acciones de inconstitucionalidad respecto de algunas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como se decidió no sobreescribir por los preceptos que a continuación se indican:

De la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y último párrafo; 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, así como 12, párrafo tercero.

Del Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter.

Del decreto publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, que contiene esos ordenamientos, los artículos primero y segundo transitorios.

En consecuencia, se procede a la valoración en los considerandos subsiguientes.

NOVENO.—Violación al artículo 127 de la Constitución Federal por que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos permite fijar remuneraciones de manera discrecional. En el concepto de invalidez cuarto de la demanda de los senadores promoventes de la acción se argumenta que los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos son inconstitucionales porque el legislador incluyó reglas que permiten fijar de manera discrecional las remuneraciones de los servidores públicos en franca contravención a los mandatos contenidos en el artículo 127 de la Constitución Federal.

En efecto, los senadores combaten el mecanismo previsto en el capítulo II titulado "De la determinación de las remuneraciones", de cuyo artículo 6 en relación con el diverso 7 del capítulo III, se desprende la existencia de una facultad de la Cámara de Diputados para establecer en el presupuesto de egresos de la Federación las remuneraciones que debe recibir todo aquél que se desempeñe en el servicio público; sin embargo, de la lectura integral a esas disposiciones se tiene que permiten la discrecionalidad denunciada, pues el primero de esos preceptos es una mera repetición del artículo 127 constitucional y, el segundo, prevé que la remuneración se determina anualmente en el presupuesto o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, así como alude a los tabuladores de remuneraciones mensuales, que contendrán a su vez límites mínimos y máximos de percepciones, montos de sueldos, salarios y de prestaciones. Por tanto, esas hipótesis propician la discrecionalidad denunciada, pues el ejercicio de la facultad no queda sujeto a criterios objetivos, provocando que no se tomen en cuenta los principios de remuneración adecuada y proporcional, ni de irreductibilidad y estabilidad en los sueldos, principios que no sólo tienen sustento en el artículo 127 constitucional, sino en los diversos 1o., 94 y 123 de la Constitución Federal.

En otras palabras, el artículo 127 de la Constitución Federal impone dos principios centrales a desarrollar en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo que significa que no hay libre configuración para el legislador y, a pesar de ello, el Congreso de la Unión falló en la reglamentación, en virtud de que se limitó a replicar el Texto Constitucional sin compaginarlo con otros preceptos de la propia Carta Magna, lo que implicó que se abstuviera de establecer en el ordenamiento reclamado los lineamientos que permitieran modular objetivamente la remuneración del presidente de la República, así como del resto de servidores públicos; y que la misma deficiencia ocurre con las excepciones que prevé el propio artículo 127, en su fracción III.

Asimismo, aducen que los artículos 6 y 7 reclamados son inconstitucionales porque el Poder Reformador se refirió a una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos, empero, los preceptos en cuestión contienen hipótesis que no observan esos principios, que por mandato constitucional rigen en el sistema de remuneraciones, simplemente el legislador no tuvo el cuidado de establecer sus alcances; y que similar problema se tiene con las remuneraciones del Poder Judicial de la Federación, lo que acredita no sólo violación a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, sino al resto de disposiciones constitucionales que debían tomarse en cuenta en la expedición de la ley reclamada cuyo objetivo es precisamente, el de hacer efectivo el contenido del artículo 127 de la Constitución Federal.

Expresan que una interpretación evolutiva de la Norma Fundamental lleva a concluir que la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, introdujo el denominado mecanismo de protección a la remuneración de los servidores públicos, que debe ser leída a la luz de la diversa en materia de derechos humanos; de ahí que si el artículo 127 de la Constitución establece principios respecto de los sueldos de todos los servidores públicos del Estado Mexicano, ello significa que su cálculo no puede ser discrecional, de ahí que su fracción VI ordene al Congreso de la Unión expedir el ordenamiento para hacer efectivo el contenido del precepto constitucional, sobre la base de que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, de donde resaltan los términos adecuado y proporcional, principios constitucionales que no dejan cabida a la fijación arbitraria de remuneraciones; aunado al diverso principio de irreductibilidad que, subrayan, no sólo protege a los juzgadores sino a todo empleado público por virtud de lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción IV de la misma Constitución.

Previo al estudio de estos argumentos se aclara que si bien el concepto de invalidez alude a la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, también lo es que su lectura integral acredita que los razonamientos expuestos no sólo se refieren a éste, sino en general a lo erróneo de la regulación en todo lo relacionado a remuneraciones del servicio público, lo que incluye a todas aquellas personas que lo conforman, de ahí que las consideraciones subsecuentes, no impliquen un pronunciamiento exclusivo respecto de los juzgadores federales.

En el concepto de invalidez se cita por su significación, la reforma que culminó con el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, de cuyo procedimiento es necesario subrayar los objetivos buscados por el Poder Reformador y son los siguientes:

- La política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación y otros, siempre ha sido discrecional, de ahí la importancia de que en las leyes y en los presupuestos de egresos se establezcan criterios para evitar dicha discrecionalidad;

- El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades conferidas, por lo que deberán obtener un ingreso digno;

- La ley que emita el Congreso definirá directamente el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, por lo que deberá establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones;

- Los principios a que se sujetarán las remuneraciones, consisten en que éstas serán adecuadas, irrenunciables y proporcionales; por lo que estarán sujetas a los diversos principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, los que deberá desarrollar la ley;

- Se procurará la existencia de comités de expertos tanto en el ámbito federal, como en el local, que participen en la determinación de las remuneraciones y los tabuladores correspondientes, a fin de contar con criterios técnicos en su elaboración;

- Dentro de los límites y controles impuestos, las remuneraciones se deben formular de acuerdo a las disposiciones aplicables a cada ente público, según su normativa;

- La remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo para la fijación de remuneraciones, lo que no significa una preeminencia de ese poder frente a los otros;

- Este referente debe considerar, necesariamente, el total de percepciones que más allá de lo nominal, recibe el presidente de la República, esto es, toda asignación que en efectivo o en especie, se incluya por dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones o cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo de su trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, monetizándolos para alcanzar integralmente el monto real total que por ingreso se le entrega o devenga en cualquier forma;

- La remuneración debe responder a criterios objetivos y de grado de responsabilidad y nivel jerárquico;

- Las leyes que regulen los salarios de los servidores públicos contemplarán las políticas de salarios, lo que no restará a la facultad de la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley, pues en realidad se busca crear un mecanismo para que en esas leyes se preserve el derecho de todo servidor público a recibir una justa remuneración;

- La determinación de los sueldos debe responder a criterios técnicos que conjuguen el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, así como el costo de vida real;

- Los servidores públicos tienen derecho a percibir un salario digno que les permita desarrollar sus planes de vida y garantizar lo mismo para su familia;

- Se debe fijar un tope máximo a los salarios de todos los servidores públicos y que ninguno de ellos pueda asignarse un salario como producto de su apreciación personal;

- Para las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación se debe atender a lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal que señala que no podrán ser disminuidas durante el tiempo de sus encargos;

- Relacionado con el párrafo que antecede se subrayó la necesidad de incluir a los juzgadores de los Poderes Judiciales Locales; y,

- Una norma constitucional no puede estar por encima de otra de la misma naturaleza, por tanto, la reforma no afecta a lo dispuesto en el artículo 94 constitucional, y obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución acorde a lo que contendrá el diverso 127.

Así las cosas, llama la atención para este análisis, la significación que el Poder Reformador expresó sobre legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos para establecer criterios que eviten la discrecionalidad en la fijación de los montos respectivos, bajo los principios de que el sueldo del titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo y que toda retribución deberá ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada servidor público.

Los fines que buscó el Constituyente Permanente explican que en la fracción VI del artículo 127 constitucional se haya establecido que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del propio artículo y de las disposiciones constitucionales relativas. Lo que significa que, sabedor de la importancia de lo dispuesto en la Constitución, puntualizó los principios que deben regir en el pago de toda remuneración en el servicio público y, por tanto, ordenó la expedición de leyes ordinarias para hacer efectivos éstos, ponderando lo dispuesto en esa norma con los demás artículos constitucionales que tienen impacto con la regulación del servicio público y su remuneración, entre otros, los diversos 94 y 123 de la propia Carta Magna.

En otras palabras, el Constituyente ordenó al Congreso de la Unión que emita una ley que haga efectivos los principios aludidos, en armonía con todo el esquema constitucional aplicable.

Ahora bien, el artículo 75 de la Constitución Federal³³ establece medularmente lo siguiente:

³³ **Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

"En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

"Los Poderes Federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de

Que al aprobar el presupuesto de egresos la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley;

2. Que dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 constitucional y en las leyes que en la materia expidan el Congreso General; y,

3. Los Poderes Federales, así como los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

De otro lado, el artículo 127 de la propia Constitución prevé:³⁴

las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74, fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables."

³⁴ "**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

1. Que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (párrafo primero);

2. La remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);

3. Se entiende por remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (base primera, fracción I);

4. Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto consiguiente (base segunda, fracción II);

5. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que:

a. El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos;

b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;

c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado;

d. O por especialización en su función;

e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República (base tercera, fracción III);

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

6. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (base cuarta, fracción IV);

7. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (base quinta, fracción V); y,

8. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas; así como para sancionar penal y administrativa-mente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (base sexta, fracción VI).

Por otra parte, los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se reproducen a continuación, en el entendido de que este Tribunal Pleno sólo se ocupa del examen de aquellas porciones respecto de las cuales no se decretó el sobreseimiento, las que para mayor claridad, son subrayadas.

"Artículo 6. Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

"I. Ningún servidor público recibe una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación.

"II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:

"a) El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;

"b) El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;

"c) Un trabajo técnico calificado, considerado así cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los

avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente, o

"d) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

"Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación.

"III. En ningún caso se cubre una remuneración con efectos retroactivos a la fecha de su autorización, salvo resolución jurisdiccional.

"Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable y no son pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto.

"IV. Las unidades de administración de los órganos públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley, dictaminan la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones conforme a lo siguiente:

"a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifiesta por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público, con cargo a recursos federales, sea nivel federal, estatal, del Distrito Federal o municipal. Si la recibe, formula solicitud de compatibilidad al propio ente en la que señala la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos; las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

"La compatibilidad se determina incluso cuando involucra la formalización de un contrato por honorarios para la realización de actividades y funciones equivalentes a las que desempeñe el personal contratado en plazas

presupuestarias, o cuando la persona por contratar lo ha formalizado previamente en diverso ente público;

"b) Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y

"c) El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.

"Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información a que se refiere este artículo para obtener un dictamen de compatibilidad favorable a sus intereses, queda sin efectos el nombramiento o vínculo laboral conforme a las disposiciones aplicables. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

"La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad."

"Artículo 7. La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

"I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:

"a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:

"i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y

"ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

"Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza,

y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y

"b) Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas mensuales que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.

"II. La remuneración total anual del presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda.

"III. La remuneración total anual de los titulares de los entes públicos que a continuación se indican y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de éstos, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo:

- "a) Cámara de Senadores;
- "b) Cámara de Diputados;
- "c) Auditoría Superior de la Federación;
- "d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- "e) Consejo de la Judicatura Federal;
- "f) Banco de México;
- "g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- "h) Instituto Federal Electoral;
- "i) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- "j) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- "k) Los organismos públicos descentralizados de la Federación;
- "l) Las instituciones de educación superior de la Federación, de carácter autónomo, y
- "m) Cualquier otro ente público, de carácter federal, descentralizado, autónomo o independiente de los Poderes de la Unión.

"IV. La remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fideicomisos públicos o afectos al presupuesto de egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo."

El artículo 6 reproducido enumera las bases para la determinación de la remuneración de los servidores públicos, entre otras, que ningún servidor público puede tener remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de: el desempeño de varios puestos, un contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, un trabajo técnico calificado y un trabajo de alta especialización; que en ningún caso se cubre remuneración con efectos retroactivos salvo resolución jurisdiccional, así como contiene reglas sobre lo que se denomina "dictamen de compatibilidad".

El diverso 7 ordena que la remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, los cuales contendrán los tabuladores de remuneraciones mensuales, con los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, los montos de sueldos, salarios y prestaciones. Así como que el presupuesto de egresos contendrá la remuneración total anual del presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda; y que la remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fideicomisos públicos o afectos al presupuesto de egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I del propio artículo.

El examen sistemático a los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c), párrafo último y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, demuestra que asiste la razón a los promoventes de la acción pues, en efecto, la regulación impugnada permite fijar las remuneraciones de los servidores públicos de manera discrecional, cuando uno de los objetivos de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, fue la de evitar la discrecionalidad en la determinación del sueldo burocrático ya sea a la alza o a la baja.

Esto es así, porque el sistema de remuneraciones ordenado por el Poder Constituyente tuvo entre otros ejes centrales, el de evitar actos arbitrarios en la política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativo y Judicial y otros; a pesar de ello, los artículos 6 y 7 de la ley federal reclamada permiten a la Cámara de Diputados establecer remuneraciones sin sujetar esa facultad a criterios objetivos y metodologías que eviten actos discrecionales, y ello porque el artículo 6 simplemente ordena que para la determinación de las remuneraciones ningún servidor público podrá tener alguna igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios puestos, un contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, un trabajo técnico calificado y un trabajo de alta especialización, esto es, reproduce en buena medida la fracción III del artículo 127 constitucional, que desde luego debe observar esa Cámara al momento de fijar remuneraciones; empero, la redacción del precepto reclamado termina siendo violatoria de esa norma y del principio de legalidad y seguridad jurídica porque no hay mayor criterio, elemento o parámetro que oriente a la Cámara de Diputados en el cumplimiento de la facultad que le otorga la Constitución al momento de aprobar el presupuesto de egresos y, en éste, las remuneraciones de los servidores públicos.

La misma problemática se tiene en el artículo 7 del ordenamiento impugnado, ya que si bien forma parte del capítulo relativo a la presupuestación de las remuneraciones, también lo es que permite esa discrecionalidad porque solamente establece que las remuneraciones se determinarán anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación, así como que los tabuladores contendrán esos sueldos de manera mensual, precisando los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales, los montos a sueldos y salarios y los de las prestaciones, lo que confirma que se está ante una regulación que no fija límites a la autoridad, cuando el ejercicio de toda facultad exige que ésta no sea arbitraria, pues por virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica todo acto de autoridad debe estar acotado o encausado conforme a la Constitución y a las leyes que de ésta derivan, sin embargo, en el caso, del examen relacionado a los preceptos cuestionados se acredita que la facultad de la Cámara de Diputados para establecer remuneraciones queda sujeta a los deseos de esa autoridad sin limitación alguna o criterio orientador que impida establecer sueldos que inobserven los principios del artículo 127 constitucional.

La conclusión que sustenta este Tribunal Constitucional parte sin duda alguna de los razonamientos expuestos por el Constituyente Permanente en el procedimiento de reforma constitucional que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil

nueve, de donde se desprenden los mandatos dirigidos al Congreso de la Unión, quien debía hacer efectivo el contenido del artículo 127 constitucional y de las disposiciones también constitucionales relativas.

En ese contexto, se acentúa que uno de los objetivos de la reforma constitucional fue el de evitar la discrecionalidad en la determinación de los sueldos en el servicio público, motivo por el cual se expresó la necesidad de que con base en lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y otras disposiciones del mismo rango, se diera sentido y alcance a esos preceptos en la ley reglamentaria, a fin de establecer las bases uniformes para el cálculo de las remuneraciones en todos los poderes, unidades, y órganos propios del servicio público, para lo cual se previó que se debe partir de un referente máximo, en el caso, la remuneración del presidente de la República, la cual debe observarse para la integración del resto de retribuciones del servicio público.

A pesar de ello, en los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos se introdujeron hipótesis normativas que simplemente aluden a ese referente máximo, pero no existen otras que contengan los elementos técnicos, bases, procedimientos o metodologías que permitan establecer la remuneración del titular del Ejecutivo Federal, cuando el mandato de la Constitución es que el Congreso de la Unión debía desarrollar las bases previstas en el artículo 127 constitucional, a fin darle eficacia al sistema de remuneraciones del servicio público; y si bien el hecho de que los preceptos cuestionados repitan lo que prevé la Constitución no hace a la ley ordinaria inconstitucional, también lo es que las órdenes fijadas en ese precepto constitucional son claras, por cuanto el legislador debía contemplar supuestos normativos que desarrollaran no sólo ese precepto constitucional, sino el resto de disposiciones del mismo rango que impacten en el servicio público.

En este apartado se hace hincapié en que el examen conjunto de los artículos 6 y 7 del ordenamiento impugnado acreditan que su texto no cumple los objetivos buscados por el Constituyente, pues finalmente sus hipótesis no contienen elementos, bases, o metodología alguna para conocer la cuantificación precisa del sueldo del presidente de la República, sobre todo cuando su remuneración no sólo se integra por un salario bruto asignado en el presupuesto de egresos, sino que incluye todas las prestaciones en especie propias del cargo, entre otras, alimentación, transporte, habitación, menaje de casa, seguridad, servicios de salud, tan es así que la fracción I del artículo 127 constitucional incluye en el concepto de remuneración no sólo los pagos en efectivo, sino también en especie.

Por añadidura, el Constituyente Permanente tuvo como eje a observar, la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeñe en el servicio público, a fin de no provocar que el límite objetivo para evitar la discrecionalidad, se convirtiera en una barrera infranqueable que hiciera ineficaz el sistema de remuneraciones, lo que explica que en el primer párrafo del artículo 127 constitucional se estableciera que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades. Pese a ello, los preceptos impugnados terminan inobservando esas características que la propia Constitución exige para toda remuneración.

Es decir, es indiscutible que la remuneración del presidente de la República es el referente que irradia en la fijación del resto de remuneraciones, pero con el fin de no distorsionar el sistema de remuneraciones el Poder Reformador exigió proporcionalidad según las funciones y las responsabilidades, pero del examen integral de los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se desprende que sus supuestos normativos no permiten lograr ese mandato constitucional, ya que no contienen los elementos, metodología o procedimientos para respetar la proporcionalidad, la cual se orienta en los grados de responsabilidad, pues a mayor responsabilidad la remuneración deberá incrementarse proporcionalmente, según se desprende de lo expuesto en el dictamen de la Cámara de Origen y discusión correspondiente en el Pleno de ésta, por cuanto se expuso la necesidad de que los sueldos respondan a criterios técnicos que conjuguen por una parte, el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, expresión ésta que subraya la importancia de haber introducido el término "proporcional" en el texto del artículo 127 constitucional y, desde luego, la necesidad de que la ley reglamentaria desarrollara esa expresión para que las retribuciones sean congruentes con los niveles de responsabilidad.

Lo antedicho guarda importante relación con un diverso mandato que permite que existan servidores públicos que puedan obtener una remuneración mayor a la de su superior jerárquico, para lo cual el Poder Reformador introdujo cuatro excepciones en la fracción III del artículo 127 constitucional, a saber, que el excedente de la remuneración: **a.** Sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos; **b.** Sea producto de las condiciones generales de trabajo; **c.** De un trabajo técnico calificado; o **d.** Por especialización en la función, con la condición de que la suma de esas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente y, desde luego, de que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

A pesar de lo palpable de los objetivos buscados con la reforma constitucional y los mandatos y bases plasmados en el artículo 127 constitucional, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en los preceptos motivo de análisis, contiene hipótesis que no desarrollan el principio de proporcionalidad y las cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico; ni se regulan las otras características consistentes en que debe ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión que se desempeñe.

En este considerando se ha hecho énfasis en lo dispuesto en la fracción VI del artículo 127 constitucional, por cuanto prevé que el Congreso de la Unión debe expedir la ley que haga efectivo el contenido de esa norma y de las "disposiciones constitucionales relativas", lo que nos lleva al principio de división de poderes, a la regulación en materia de remuneraciones para el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos.

Al respecto, esta Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que la autonomía de gestión presupuestal de los entes autónomos y de los poderes es una garantía institucional indispensable para lograr los fines para los cuales fueron constituidos.

En este sentido, tanto constitucional como convencionalmente, la independencia judicial se ha protegido como pilar de la democracia y como contraparte del derecho de toda persona a acceder a una justicia imparcial, llevando aparejada –entre otras garantías– la estabilidad en el cargo y la irreductibilidad del salario adecuado; y en lo que concierne a los órganos constitucionales autónomos, la autonomía presupuestal y, por tanto, la capacidad de decidir la remuneración de sus servidores públicos responde también a la necesidad de garantizar la independencia de su funcionamiento interno para cumplir sus funciones técnicas especializadas.

Estas garantías que asisten tanto al Poder Judicial como a los órganos constitucionales autónomos, constituyen una obligación de contenido constitucional y también convencional que el legislador federal debió de observar en los preceptos que se analizan de la ley reclamada; en otras palabras, el legislador debió armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas en relación con el artículo 127 constitucional, para establecer criterios objetivos para determinar cuánto debe ganar el titular del Poder Ejecutivo, pues de ello depende la remuneración que corresponde al resto de los servidores públicos que integran todos los Poderes de la Unión; y sobre esa base, señalar también, los criterios, elementos y metodología aplicables para las retribuciones del resto de servidores públicos.

Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden impedir el ejercicio discrecional de esa facultad, consisten en tomar en cuenta:

- Funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto;
- Independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico;
- Especialización;
- Riesgo asociado al desempeño de las funciones;
- Costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público;
- Índice inflacionario;
- Costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado;
- Posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y,
- La integración de un órgano autónomo y objetivo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo, así como la posibilidad de revisión de las retribuciones según las circunstancias de las funciones que se desarrollen.

Los anteriores criterios, se aclara, sólo son un enunciado de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, serían entonces algunos parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades; y, en consecuencia, son criterios que impiden que los sueldos se fijen de manera discrecional.

Los que además se mencionan porque es necesario acentuar que la Constitución ordena que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas, además de que no pueden ser disminuidas; aunado a que el Poder Reformador tuvo presente la existencia de trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, principios que están plasmados en el artículo 127 constitucional, y tienen como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que

acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.

En consecuencia, los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, así como 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la ley reclamada, permiten fijar remuneraciones sin mayor criterio que garantice las características que exige el artículo 127 constitucional, empezando por la del presidente de la República, lo que influye en todo el sistema de remuneraciones, porque el sueldo de éste es el referente máximo para la determinación del resto de salarios del servicio público, de ahí que resulte inconstitucional que esa importante facultad de la Cámara de Diputados quede al arbitrio de la autoridad.

Cabe aclarar que estas conclusiones no equivalen a desconocer la facultad exclusiva que tiene esa Cámara para aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, según lo ordena la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, pues lo que aquí se está acentuando es que esa facultad no se ejerza de manera tal que se traduzca en arbitrariedad, es decir, que el salario del titular del Ejecutivo Federal y el del resto de servidores públicos, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y entes autónomos, sea aumentado o disminuido de manera discrecional, de tal forma que la remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte la eficacia y calidad de la función pública, razones que explican la inconstitucionalidad de las normas en cuestión, que no sólo violan el artículo 127 constitucional, sino también aquellas disposiciones vinculadas con salarios del servicio público, como lo son el 94 y 123, apartado B, fracción IV de la propia Constitución Federal.

De acuerdo con lo razonado ha lugar a declarar la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, así como 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMO.—Reglas sobre préstamos y créditos otorgados a servidores públicos (artículo 12, párrafo tercero). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el tercer concepto de invalidez combate la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en virtud de que contiene una redacción imprecisa, lo que se puede conceptualizar de la siguiente manera:

a. La redacción ambigua e imprecisa de la norma permite interpretar que las prestaciones consistentes en créditos y préstamos, establecidos en diversos instrumentos jurídicos, forman parte de la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en contraposición a lo que dispone el artículo 127, fracción IV, de la Norma Fundamental, que es claro en ordenar que esos conceptos no formarán parte de la remuneración; y,

b. Restringe el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal para las remuneraciones de los servidores públicos, situación que no se encuentra prevista en el Texto Constitucional.

En primer término se aclara que no se desconoce que respecto del primer y segundo párrafos del artículo 12 que nos ocupa, este Tribunal Pleno declaró su sobreseimiento por cesación de efectos; sin embargo, ello no impide el pronunciamiento por lo que hace a la constitucionalidad del tercer párrafo, en virtud de que la redacción imprecisa que se denuncia descansa precisamente en esa porción por cuanto utiliza la frase "tales remuneraciones".

Ahora bien, por virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deben estar determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, pues sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad, en cambio, sólo le queda aplicar lo que la norma le ordena.

Esto es así, porque en un sistema de derecho como el nuestro, no se permite la afectación a la esfera jurídica de una persona por actos de autoridades que no estén facultadas expresamente por la ley para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, las facultades de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la ley puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

El principio de legalidad, para los efectos de este estudio, vinculado con el de seguridad jurídica, no significa tan solo que el acto creador de la norma sancionadora deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución General de la República, está encargado de la función legislativa, sino

fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la obligación estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, sino que el gobernado pueda, en todo momento, conocer la conducta a que la ley lo obliga y la consecuencia de su incumplimiento, y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte cuyo rubro y datos de publicación son los siguientes:

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXIV, 2a./J. 144/2006, octubre de 2006, página 351, registro digital: 174094).³⁵

En relación con esos principios la doctrina de esta Suprema Corte ha enfatizado que éstos se vulneran cuando la actuación de la autoridad no se encuentra debidamente acotada o encausada conforme a la Constitución y a las leyes que de ésta derivan; es decir, en materia legislativa se respetan esos principios cuando el Congreso que expide una ley esté constitucionalmente facultado para ello, cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, supuesto en el cual se da cumplimiento a la fundamentación; así como cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, de donde se habla de motivación.

Lo antedicho encuentra apoyo en los criterios cuyo rubro y datos de publicación son los siguientes:

³⁵ **Texto:** "La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se establecen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad."

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, jurisprudencia, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, registro digital: 232351).³⁶

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, tesis aislada, Volumen 38, Primera Parte, página 27, registro digital: 233494).³⁷

En síntesis, la seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que, a un tiempo, definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico a los gobernados será eficaz.³⁸

Por otro lado, la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal establece como base sustancial para el examen de este concepto de invalidez, que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y que estos conceptos no formarán parte de la remuneración.³⁹

³⁶ **Texto:** "Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

³⁷ **Texto:** "Aun cuando es cierto que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de 'legalidad', debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de 'fundamentación y motivación' se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (fundamentación) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser necesariamente materia de una motivación específica."

³⁸ *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a. Edición, México, 2005, página 12.

³⁹ "Artículo 127. ...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asig-

Esa disposición constitucional reconoce el otorgamiento de préstamos o créditos y otros (jubilaciones, pensiones o haberes de retiro), condicionado a que se encuentren previstos en alguno de los instrumentos jurídicos que señala, es decir, ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y que los conceptos a los que alude no forman parte de la remuneración.

Por su lado, el tercer párrafo del artículo 12 cuestionado, se reproduce a continuación:

"Artículo 12. Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.

"Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal.

"Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídica laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el presupuesto de egresos."

La Comisión promovente de la acción argumenta que la frase "tales remuneraciones" es de tal imprecisión que puede llevar a tres escenarios para entender que comprende lo siguiente:

i) Los créditos, préstamos o anticipos concedidos por mandato legal, por decreto, por contratos colectivos o condiciones generales de trabajo, todas señaladas en el primer párrafo;

nadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

ii) Únicamente a las remuneraciones en sí mismas consideradas (inclusive prestaciones o beneficios económicos) otorgados a los trabajadores de mando y enlace en virtud de los diversos instrumentos de relaciones colectivas de trabajo, o bien;

iii) A la totalidad de los conceptos indicados en las dos opciones anteriores, para cualquier categoría de trabajadores.

Ahora bien, para resolver la problemática denunciada es necesario tomar en cuenta la doctrina que este Tribunal Constitucional ha sustentado en torno a la figura de la interpretación conforme a la Constitución Federal, es decir, aquella que exige del órgano jurisdiccional optar por la interpretación de la que derive un resultado acorde al texto supremo, en el supuesto de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles, de ahí que el Juez debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

Sobre el particular, resultan aplicables las tesis cuyo rubro y datos de publicación son los siguientes:

"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada, Tomo XXVII, febrero de 2008, P. IV/2008, página 1343, registro digital: 170280).⁴⁰

⁴⁰ **Texto:** "La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia, Tomo XXXII, diciembre de 2010, 2a./J. 176/2010, página 646, registro digital: 163300).⁴¹

Precisado lo anterior, esta Suprema Corte resuelve que ha lugar a formular una interpretación conforme del tercer párrafo del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, esto es, que la frase "tales remuneraciones" debe interpretarse en el sentido de que los créditos y préstamos que puede recibir un servidor público no forman parte de su remuneración, en virtud de que la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal es clara en establecer que los préstamos o créditos (entre otros conceptos) no forman parte de la remuneración que reciben los servidores públicos por el cargo desempeñado y por la naturaleza de esas figuras que equivalen a una obligación de pago.

Lo antedicho aun y cuando el párrafo cuestionado exprese: "*Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el presupuesto de egresos.*", toda vez que una remuneración es la percepción en efectivo o en especie que recibe un servidor público por los servicios o trabajos desempeñados; en cambio, los créditos o préstamos implican una obligación de pago, esto es, de devolución a futuro de dinero, en un plazo específico. Lo que guarda sentido con la definición que contiene la fracción I del

Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."

⁴¹ **Texto:** "La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."

artículo 127 constitucional y el segundo párrafo del diverso 4 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que prevé, este último, que no forman parte de la remuneración los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos.

En otras palabras, los conceptos créditos y préstamos no pueden entenderse como parte de las remuneraciones y, mucho menos, tampoco son conceptos que deban tomarse en cuenta para los límites que fija el artículo 127 constitucional, primero, porque ese precepto ordena que esas figuras no forman parte de las retribuciones ahí reguladas, aunado a que se debe atender a la naturaleza que le es propia.

Por las mismas razones debe decirse que la disposición debe interpretarse conforme a la Constitución, a fin de entender que si los créditos y préstamos no forman parte de las remuneraciones, tampoco se encuentran sujetos a los límites máximos que prevé la Constitución Federal para el monto de las retribuciones.

Máxime que, como se aduce en la demanda, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 4⁴² reconoce distintas prestaciones crediticias en beneficio de los servidores públicos, a saber, préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, así como préstamos personales, lo que refuerza la conclusión a la que ahora se llega, pues esta disposición confirma que por la naturaleza de los créditos o préstamos es que el Constituyente Permanente los excluyó de la integración de remuneraciones.

En consecuencia, el párrafo tercero del artículo 12 del ordenamiento cuestionado debe interpretarse conforme a lo dispuesto en el precepto de la Constitución Federal indicado, pues la frase "tales remuneraciones" debe

⁴² " **Artículo 4.** Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios:

"I. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

"II. Préstamos personales;

"a) Ordinarios;

"b) Especiales;

"c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y

"d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales; ..."

leerse en el contexto constitucional y legal que le es propio y en el que rige la exigencia consistente en que los créditos o préstamos no forman parte de la remuneración que recibe el servidor público.

DÉCIMO PRIMERO.—Violaciones diversas a los principios de legalidad y seguridad jurídica. En la parte final de la demanda suscrita por un porcentaje de los senadores de la República, se exponen cinco argumentos tendientes a demostrar la violación a los principios mencionados.

Ahora, de acuerdo con el sobreseimiento decretado en el considerando quinto de esta sentencia, de las violaciones aducidas se expone lo siguiente:

1. Referencias normativas ajenas al Texto Constitucional.

Argumentan que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica porque alude a figuras y disposiciones que no se encuentran previstas en el Texto Constitucional, concretamente se advierten tres categorías que carecen de asidero normativo:

a) La cita al Distrito Federal, en virtud de que cuando se eliminó dicha denominación de la Constitución Federal, se estableció en el decreto de reforma de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que todas las menciones que en la Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hicieran a éste, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, por tanto, posterior a ese decreto, el legislador no podía seguir aludiendo al Distrito Federal, pues esto además es discordante con lo dispuesto en el artículo 44 de la propia Constitución.

b) La segunda de las categorías que carece de asidero normativo, corresponde al término salario mínimo, esto es, por decreto de reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en materia de desindexación del salario mínimo, dicho concepto dejó de tener sustento normativo constitucional, ya que en el artículo tercero transitorio del respectivo decreto se puntualizó que, a la fecha de su entrada en vigor, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes, se entenderán hechas a la unidad de medida y actualización; de donde es claro que la intención de esa previsión transitoria se hizo para dos

supuestos concretos, es decir, las normas constitucionales a efecto de que no sea necesario modificar cada artículo que aluda al salario mínimo y, las disposiciones de rango inferior que hubieren sido emitidas con anterioridad a dicha reforma constitucional.

c) La tercera de las referencias carente de sustento constitucional corresponde a las "leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos", esto es, de acuerdo con el decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir una ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por tanto, la nota a "leyes federales" contenida en el artículo 16 del ordenamiento reclamado, confirma la discordancia existente entre éste y el régimen jurídico actual.

Los argumentos hechos valer en este apartado se declaran inoperantes, en virtud de que en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de abril de dos mil diecinueve, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, se suprimieron las referencias al "Distrito Federal", al "salario mínimo", así como el término "leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos"; por tanto, aunque el texto original de esos ordenamientos contenían en efecto, esas citas equivocadas, no conduciría a ninguna consecuencia práctica el pronunciamiento que se demanda, ante la reparación que ya llevó a cabo el legislador.

2. Régimen transitorio del decreto (artículos transitorios primero y segundo).

En este apartado se combaten los transitorios primero y segundo del decreto cuestionado por su incidencia en los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, así como sobre el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos y la responsabilidad administrativa contenida en los artículos 13 a 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Sin embargo, por virtud del sobreseimiento decretado respecto del capítulo V "Del control, las responsabilidades y las sanciones" de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no es necesario el pronunciamiento demandado por este último aspecto; y por lo que toca a su relación con los preceptos del Código Penal, éstos serán motivo de referencia en el considerando décimo segundo en el cual se estudian los conceptos de invalidez hechos valer en su contra.

3. Prohibición respecto de los servidores públicos de elección popular de recibir pensiones o haberes de retiro (artículo 11, segundo párrafo).

En este punto aducen que el segundo párrafo del artículo 11, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica en relación con el principio de igualdad que afecta a los servidores públicos de elección popular, porque los excluye injustificadamente de la posibilidad de obtener liquidación o compensación alguna, generando una situación de discriminación; y que esta diferencia de trato se acredita no sólo de lo previsto en esa disposición, sino en el diverso 10 de la propia ley, ya que unos tienen derecho a liquidación o compensación y otros no.

Respecto de esta argumentación no ha lugar a pronunciarse por virtud del sobreseimiento decretado en el considerando quinto.

4. Facultad de la Auditoría Superior de la Federación para formular denuncias de juicio político.

En la acción de inconstitucionalidad promovida por los senadores de la República se combate la constitucionalidad del artículo 15, fracción IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, porque faculta a la Auditoría Superior de la Federación para presentar denuncias de juicio político, lo que en su opinión, contradice lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Federal que sólo legitima a los ciudadanos para que bajo su más estricta responsabilidad y presentando elementos de prueba, denuncien ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las conductas que dan origen a ese juicio, de ahí que, aducen, el legislador amplió la categoría de sujetos legitimados, lo que no tiene sustento constitucional y, por ende, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Sin embargo, no será necesario el pronunciamiento hecho valer en contra del artículo 15, fracción IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por virtud del sobreseimiento pronunciado en el considerando quinto de esta sentencia.

5. Garantía de audiencia en procedimientos de compatibilidad (artículo 6, penúltimo párrafo).

En la última parte del séptimo concepto de invalidez de la demanda de los senadores se combate la constitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, porque permite que puedan perder su vínculo laboral por actualizarse contra-

dicciones en las declaraciones de los dictámenes de compatibilidad de los servicios públicos, es decir, el precepto determina la pérdida de un derecho en forma automática ante el supuesto de que se acredite que el servidor público declaró con falsedad información sobre sus empleos, lo que se lleva a cabo sin darle oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtúen la pretendida irregularidad, sin existir tampoco la posibilidad de que formulen manifestaciones y, mucho menos, a recibir una resolución fundada y motivada que imponga como sanción la terminación de la relación laboral, por tanto, transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica y de audiencia.

Por lo que hace a esta disposición tampoco es necesario el examen solicitado, como resultado del sobreesimiento decidido en estas acciones.

DÉCIMO SEGUNDO.—Delito de remuneración ilícita. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos combate los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal por violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y porque imponen una carga desproporcionada al pretender tipificar conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita.

Al respecto aclara que los artículos combatidos deben ser interpretados en forma sistemática pues la ley establece la obligación a cargo de todos los servidores públicos de reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes, lo que deberá cumplir dentro de los siguientes treinta días naturales; y el diverso 217 Bis, fracción II, dispone que en caso de incumplir con esa obligación, en el plazo señalado, se actualiza el delito de remuneración ilícita; disposiciones que, aduce, carecen de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal, e imponen una carga desproporcionada a los servidores públicos que provoca que el destinatario de la norma se encuentre en un estado de incertidumbre derivado de la indeterminación normativa en la que incurrió el legislador federal, ya que la norma sanciona la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico, lo que demuestra que el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, ya que éste puede devenir de un error, no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad.

En otras palabras, el servidor público no es responsable de los pagos que se le realizan, ya que son los entes públicos patronales, a través de las unidades correspondientes, quienes se encuentran obligados a controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones que recibe cada servidor público. Además de que la ley no precisa si los treinta días naturales comienzan a correr a partir de que se realiza el pago en demasía, desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado, o bien, cuando el trabajador se percata de una percepción excedente; por tanto, es claro que las disposicio-

nes provocan en sus destinatarios confusión o incertidumbre, que les impide saber a ciencia cierta cómo actuar ante esas hipótesis.

Otra de las razones de inconstitucionalidad radica en que la ambigüedad de las disposiciones permite la actualización del tipo penal incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, ya que contiene las frases: "*cualquier pago en demasía*" y de "*un pago indebido*", cualquiera que éste sea.

Una más que demuestra violación al principio de taxatividad deriva de la remisión errónea que contienen los preceptos combatidos, es decir, de la lectura a los antecedentes legislativos del decreto cuestionado, concretamente de la iniciativa presentada al Senado de la República, se acredita que el texto de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal corresponden de manera idéntica a los diversos 19 y 20 del proyecto de decreto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y esto sirve para advertir el vicio de las disposiciones penales que en su redacción incluyen la frase "*en la presente ley*", cuando se supone que son preceptos del Código Penal Federal. Por ende, es evidente que existe un error en la remisión al ordenamiento aplicable, lo que no puede ser corregido con una interpretación conforme, ya que ese método es inadmisibles en materia penal.

Lo mismo ocurre con la porción normativa "*no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente ley*" de la fracción I del artículo 217 Bis del Código impugnado, y con las diversas porciones "*si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley*", contenidas en las fracciones I, II, III y IV del numeral 217 Ter también impugnado; por tanto, se está ante incongruencias jurídicas pues el delito de remuneración ilícita se configurará sin especificar a qué ordenamiento se quiso referir el legislador, si a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al Código Penal Federal, o bien a otra ley, lo que demuestra la violación al principio de taxatividad.

Al margen de lo anotado, previo a la publicación del artículo 217 Bis adicionado al Código Penal Federal en el decreto combatido, ya existía en esa codificación una disposición con ese mismo numeral, relativa al uso ilícito de funciones de particulares que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, busquen tener como finalidad la obtención de un beneficio propio o para un tercero; lo que abunda en la incertidumbre denunciada.

Vicios similares plantearon los senadores promoventes de la acción, esto es, aducen violación al principio de taxatividad porque el artículo 217 Bis,

fracciones I y II del Código Penal Federal utiliza la fórmula "*de conformidad con lo dispuesto en la presente ley*", cuando el tipo está inserto en el Código Penal Federal; peor aún, la ley no regula cuestiones penales, lo que genera un estado de incertidumbre jurídica que violenta el principio de taxatividad, al prever un elemento normativo como parte necesaria para la integración del tipo, sin que en el Código Penal Federal se incluya la regulación respectiva.

Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal, al señalar que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate. Disposición que es del tenor siguiente:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ..."

Se trata entonces, del principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío o parámetros extralegales, lo que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.

En relación con ese principio este Tribunal Constitucional ha enfatizado que no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma, esto es, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Por tanto, el tipo penal debe estar claramente formulado, es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Lo anterior encuentra sustento en las tesis de este Tribunal Pleno y de la Primera Sala que a continuación se transcriben:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.—La inter-

pretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo I, mayo de 1995, P. IX/95, página 82, registro digital: 200381).

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.—El derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley penal tiene su origen en los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca), al tenor de los cuales sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente, en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, P. XXI/2013 (10a.), página 191, registro digital: 2003572).

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.—El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abs-

tenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas". («publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y en su» *Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, registro digital: 2006867).

Los artículos 217 Bis y 217 Ter adicionados al Código Penal Federal en el decreto combatido de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se trasuntan a continuación:

"Artículo 217 Bis (sic). Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:

"I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;

"II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas."

"Artículo 217 Ter. Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:

"I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

"II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

"III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y

"IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.

"Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años."

El examen sistemático de los preceptos combatidos demuestra que, como lo aducen los promoventes de la acción, se está ante disposiciones que violan el principio de taxatividad que rige en materia penal, en virtud de que carecen de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal.

En efecto, la redacción de las disposiciones en cuestión es vaga e imprecisa; primero porque el legislador no tomó en cuenta que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de un pago en demasía, ya que son las unidades administrativas correspondientes de los entes públicos, quienes manejan la nómina; esto es, esas unidades son las encargadas de controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones de acuerdo con el presupuesto de egresos de la Federación, lo que significa que no recae en el servidor público dicha administración, no es responsable de los pagos que se le realizan; incluso, la probable diferencia que equivalga a demasía, puede provenir de un error que el trabajador no haya cometido. De ahí que la conducta que se pretende sancionar parte de una base equivocada que genera incertidumbre.

La segunda razón de ambigüedad consiste en que las disposiciones reclamadas no precisan cuándo empieza a correr el plazo de los treinta días naturales para reportar al superior jerárquico el pago en demasía, esto es: i. A partir de que se realiza dicho pago; ii. A partir de que el servidor público tiene conocimiento de que se realizó; o, iii. Cuando el servidor público se percata de una percepción excedente. Esto significa que el supuesto normativo es impreciso, ya que no indica a partir de cuándo se actualiza el tipo penal, máxime que la diferencia en el pago puede ser mínima y, por esa característica, el servidor público no se percate, o lo hace tiempo después porque la diferencia pasa inadvertida.

El tercero de los motivos que demuestra la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en su vertiente de taxatividad se desprende de la remisión errónea que contienen los preceptos combatidos, es decir, los artículos 217 Bis y 217 Ter utilizan los enunciados siguientes: "*de conformidad con lo dispuesto en la presente ley*"; "*en el artículo 5 de la presente ley*"; y, "*de las disposiciones de esta ley*", cuando se supone que forman parte de un Código, del Código Penal Federal.

Sobre el particular, es útil presentar un cuadro en el que se transcribe parte de la iniciativa del proyecto de la Ley Federal de Remuneraciones de los

Servidores Públicos, de trece de abril de dos mil diez, frente al texto que finalmente se aprobó del Código Penal Federal, ello para ilustrar el vicio de las disposiciones reclamadas. Redacción que es del tenor siguiente:⁴³

<p>Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de trece de abril de dos mil diez.</p>	<p>Código Penal Federal reformado en el decreto de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.</p>
<p>"Artículo 19. Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>"I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;</p> <p>"II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas."</p>	<p>"Artículo 217 Bis (sic). Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>"I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;</p> <p>"II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas."</p>

⁴³ Fojas cinco a veintitrés del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

<p>"Artículo 20. Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>"I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p>	<p>"Artículo 217 Ter. Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>"I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p>
<p>"II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p> <p>"III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil</p>	<p>"II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p> <p>"III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil</p>

<p>veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y</p> <p>"IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p> <p>"Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años."</p>	<p>veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y</p> <p>"IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p> <p>"Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años."</p>
--	--

La lectura al cuadro que antecede evidencia la ambigüedad denunciada, que no permite saber si el legislador pretendió referirse al código, a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, o a otro ordenamiento.

En este sentido es importante indicar que aunque se quisiera llevar a cabo una interpretación conforme de los artículos para aclarar que la iniciativa con proyecto de ley contemplaba el tipo penal en ésta, esto es, en sus artículos 19 y 20, y que durante el procedimiento legislativo se decidió llevar el texto al Código Penal Federal, con lo que se podría dar cierta certeza de lo que pretendió legislar la autoridad demandada, también lo es que la materia penal no admite la interpretación conforme, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esa rama jurídica, que comprende los prin-

cipios de reserva de ley, la prohibición de aplicación retroactiva de la norma y, el ya referido de taxatividad. En consecuencia, aun y cuando se conozca el origen de la imprecisión, no ha lugar a subsanarla por medio de una interpretación conforme o integradora, ya que el legislador está obligado a describir el tipo penal en forma precisa y exacta, pues debe dar certeza de la conducta a sancionar.

Lo antedicho encuentra sustento en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que es del tenor siguiente:

"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.—Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso." (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIX, abril de 2009, P./J. 33/2009, página 1124, registro digital: 167445).

En ese orden de ideas, se acredita sin duda alguna, que la autoridad demandada trasladó los artículos que originalmente integraban la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (19 y 20) al Código Penal Federal, pero no tuvo el cuidado de elaborar las adecuaciones necesarias

para la correcta remisión de la legislación a observar, lo que genera incongruencia jurídica por una técnica legislativa deficiente.

Otra razón, la cuarta, que demuestra la violación al principio de taxatividad consiste en que previo a la emisión del decreto combatido publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, el Código Penal Federal ya contenía un artículo 217 Bis y, con la vigencia del decreto se tiene otro artículo 217 Bis que se refiere a otro tipo penal. Para ilustrar lo anterior, se transcriben esos preceptos:

<p>"Artículo 217 Bis. Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero:</p> <p>"I. Genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y</p> <p>"II. Cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte.</p> <p>"Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa."</p>	<p>"Artículo 217 Bis (sic). Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>"I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;</p> <p>"II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas."</p>
---	--

Lo razonado hasta aquí acredita que los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal son inconstitucionales por violación a los principios de

legalidad y seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad, por lo que ha lugar a declarar su invalidez.

En otro orden de ideas, debe decirse que tal y como lo plantean los senadores de la República, el artículo 217 Ter del Código Penal Federal transgrede el principio de proporcionalidad de las penas a que se refiere el artículo 22 constitucional, pues por virtud de éste la gravedad de la pena impuesta debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y al grado de afectación del bien jurídico tutelado. En el caso, la disposición incorpora una simple graduación numérica que subordina la pena únicamente al monto que se obtuvo u otorgó, empero, el simple aumento de un centavo en el posible monto ubicaría al servidor público en una categoría diametralmente distinta, sin más, ya que el precepto no incluye supuestos normativos que permitan valorar la conducta al tenor de las circunstancias que en su caso ocurran o la naturaleza del daño causado.

El primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal exige que toda pena sea proporcional al delito que sanciona y al bien jurídico afectado, en los siguientes términos:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. ..."

En relación con ese principio el Tribunal Pleno ha subrayado que al configurar leyes penales el legislador debe respetar diversos principios constitucionales, entre ellos, el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, para evitar la aplicación de penas infamantes, crueles, excesivas, inusitadas o contrarias a la dignidad humana. Por ello, el Juez constitucional debe examinar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo y otros elementos.

Asimismo, ha expuesto que el legislador penal debe prever un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, para que el juzgador pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, según el grado de responsabilidad del sujeto involucrado y las circunstancias del caso.

Esos razonamientos se sustentaron por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 31/2006,⁴⁴ precedente en el cual lo analizado fue una sanción consistente en multa; sin embargo, contiene consideraciones aplicables a todo tipo de sanción penal; así, de la sentencia se reproduce lo siguiente:

"...

"El legislador tiene un amplio margen de libertad configuradora para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados. Todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado social.

"En tal sentido, el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos fundamentales de los gobernados (libertad personal; derecho a la propiedad, por ejemplo), estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes –también constitucionales– que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, por ejemplo).

"Sin embargo, como lo aduce el promovente, las facultades del legislador no son ilimitadas. La legislación penal no está exenta de control constitucional.

"Sirve de apoyo, la jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal del País, que en seguida se transcribe:

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA." (se transcribe). «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, diciembre de 2007, Tesis P./J. 130/2007, página 8»

"...

⁴⁴ Resuelta en sesión de diecinueve de febrero de dos mil ocho, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

"De conformidad con el principio de legalidad constitucional, el legislador penal, debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal; es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.

"Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

"Ese es el sentido del artículo 22 constitucional, que prohíbe la desproporción de las penas en nuestro ordenamiento jurídico, al establecer lo siguiente:

"Artículo 22.' (se transcribe).

"Está claro, así, que la pena de multa, para no ser inconstitucional, debe configurarse de una manera tal que no resulte excesiva. Sin embargo, el artículo 22 constitucional no brinda la definición de las multas excesivas. El concepto exacto del Constituyente no puede conocerse, debido a que en la sesión respectiva del Congreso en que se votó dicha disposición no llegó a tratarse el tema, lo que tampoco se realizó en el dictamen de la comisión que lo formuló.

"Ese estado de cosas conduce a determinar que la Constitución ha dejado que el intérprete supremo del ordenamiento jurídico sea quien vaya definiendo los criterios y condiciones en que se actualiza una sanción de esa índole, caso tras caso, atendiendo a las distintas materias en que se han establecido las multas, a los diferentes bienes que se pretenden tutelar a través de su imposición, así como en función de la culpabilidad del sujeto infractor.

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está autorizada para definir, a partir de un método de aproximación sucesiva, el contenido de los preceptos de la Constitución, en la medida requerida por el caso de su conocimiento, porque la jurisprudencia constitucional que emite es del interés directo de todos los gobernados, que deben tener certeza sobre los límites constitucionales de la actuación pública.

"Concretamente, este Alto Tribunal encuentra que:

"a) La multa penal es excesiva cuando la pena pecuniaria afecta de manera notoriamente desproporcionada las posibilidades económicas del sentenciado, lo que ocurre cuando hace inviable la satisfacción de las necesidades básicas de su persona y/o familia.

"...

"b) La multa penal es excesiva cuando en su configuración no existe proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido.

"El legislador puede limitar y establecer supuestos de privación de derechos fundamentales para proteger otros bienes que la sociedad considera valiosos, siempre que lo haga de manera justificada, estableciendo una relación de proporcionalidad entre los medios (las penas, en este caso) y los fines que pretende alcanzar (bienes jurídicamente tutelados).

"Como se ha dicho, el legislador penal está sujeto a la Constitución, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad entre delito y pena, a fin de que su aplicación no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental, ni contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.

"De lo cual deriva que el Juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad sufi-

ciente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

"Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas.

"Sirve de apoyo, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY." (se transcribe). «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2011, página 340»

"...

"c) La multa penal es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizar la pena; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

"La culpabilidad para la medición de la pena atañe al supuesto de hecho o tipo de conexión para la medición judicial de la pena y, por tanto, al conjunto de los factores que poseen relevancia para la magnitud de la pena en el caso concreto: nadie puede ser castigado más duramente que lo que le es reprochable. En tal sentido, la culpabilidad del sujeto es un elemento central para la medición de la pena y el parámetro de su limitación.

"...

"En ese orden de ideas, este Alto Tribunal observa que las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la justificación de la cuantía de las penas que en los casos concretos deben aplicarse.

"Es por ello que, según lo previsto en los artículos 16 y 22 constitucionales, el legislador penal debe establecer un sistema de sanciones que per-

mita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el Juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto. ..."

De esa sentencia derivó la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.—El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea inhumana, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, P/J. 102/2008, página 599, registro digital: 168878).

El artículo 217 Ter del Código Penal Federal impugnado,⁴⁵ prevé como sanciones a aplicar las siguientes:

a) Si el beneficio otorgado no excede el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, la sanción será de 3 meses a 2 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento de cometerse el ilícito;

⁴⁵ Reproducido a foja doscientos cincuenta y uno de esta ejecutoria.

b) Si el beneficio excede el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, pero no es mayor que el equivalente a 1000 veces dicha unidad, se impondrán de 6 meses a 3 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente;

c) Si el beneficio obtenido excede del equivalente a 1000 veces, pero no es mayor que el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de 3 a 5 años de prisión y multa de 300 a 1000 veces el salario mínimo; y,

d) Si el beneficio excede el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá de 5 a 14 años de prisión y multa de 500 a 3000 veces el salario mínimo.

De acuerdo con lo expuesto debe decirse que asiste la razón a los promoventes de la acción, ya que las sanciones que prevé el artículo 217 Ter del código combatido, por la comisión del delito de remuneración ilícita, no respetan el principio de proporcionalidad de las penas, toda vez que la graduación numérica atiende exclusivamente al monto del beneficio otorgado u obtenido, esto es, al monto del pago en demasía, sin tomar en cuenta, como se argumenta en los conceptos de invalidez, que el simple aumento de un centavo provoca que el sujeto se ubique en una categoría distinta; esto implica que la sanción no guarda ninguna relación proporcional con la conducta que se pretende sancionar.

Esto es, si el servidor público rebasa en una unidad el límite superior de un rango, para quedar comprendido en el siguiente, ello representa un aumento considerable, pero sobre todo que puede ser desproporcionado a la diferencia de la remuneración; además, en atención al principio de proporcionalidad el legislador debió considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizar la sanción dentro de los rangos indicados, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito.

En consecuencia, las sanciones previstas en el artículo 217 Ter del Código Penal Federal resultan violatorias del diverso 22 de la Constitución Federal, razón adicional por la que ha lugar a declarar la invalidez de dicha disposición.

Lo expuesto en este considerando ha demostrado la inconstitucionalidad de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, por violación a los principios de taxatividad y de proporcionalidad de las penas, y dado el alcance de los vicios advertidos, se ha concluido declarar su invalidez.

La declaratoria de invalidez de los artículos del Código Penal Federal precisados en el párrafo que antecede, surtirá efectos retroactivos al seis de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto combatido, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

Por tanto, resulta innecesario ocuparse del último de los argumentos que hacen valer los senadores en el sentido de que esa ley federal desborda lo ordenado en la fracción VI del artículo 127 constitucional y el quinto transitorio del decreto en el que se reformó, esto es, que el tipo penal es inconstitucional porque el Constituyente Permanente configuró un elemento específico (dolo calificado o típico) que debía observarse al momento de acuñar las conductas típicas; y que ante la aparente contradicción entre la fracción VI que contiene un mandato más amplio que el quinto transitorio, pues este último sólo hace referencia a la elusión, esa probable contradicción debe salvarse privilegiando la disposición que racionaliza el principio de intervención mínima, ya que aun resultando fundado, no tendría un efecto distinto al ya alcanzado.

Similar argumento opera para el diverso reclamo sobre el régimen transitorio del decreto combatido, ya que tampoco variaría el pronunciamiento alcanzado.

La conclusión del examen innecesario encuentra apoyo en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que a continuación se trasunta:

"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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital: 181398).

DÉCIMO TERCERO.—**Efectos.** Los efectos de esta sentencia se determinan conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁶ que disponen que

⁴⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

este Tribunal Constitucional debe fijar con precisión los alcances de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus consecuencias a partir de la fecha que determine la Suprema Corte, ya que éstas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Atendiendo a las razones expuestas en el considerando noveno de esta sentencia, se declara la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; y en virtud de esta declaratoria se condena al Congreso de la Unión a que en el siguiente periodo ordinario de sesiones legisle respecto de las deficiencias legislativas advertidas en este fallo, sin perjuicio de que dicha autoridad tiene la facultad para legislar de la manera que estime adecuada.

Lo antedicho deberá llevarlo a cabo una vez que sea notificada esta sentencia y las actuaciones aquí ordenadas se deberán hacer del conocimiento de esta Suprema Corte, acompañando las constancias que así lo acrediten para efecto de verificar el cumplimiento debido de este fallo.

Asimismo, se declara la invalidez de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, la que surtirá efectos retroactivos al seis de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto combatido, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"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 de esta materia."

Cabe precisar que las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, respecto de los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo y fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho y, en vía de consecuencia, respecto del artículo 14 de dicha ley impugnada.

TERCERO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, respecto de los vicios que se atribuyen al procedimiento legislativo que dio origen al decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y por lo que se refiere a las omisiones legislativas que se atribuyen a dicha ley.

CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 12, párrafo tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la interpretación conforme precisada en el considerando décimo de este fallo, así como la de los artículos transitorios primero y segundo del decreto por el que se expide la ley impugnada.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, así como la de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal; la de estos últimos

con los efectos retroactivos precisados en el considerando décimo segundo de este fallo.

SEXTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

SÉPTIMO.—Se condena al Congreso de la Unión a que en el siguiente periodo ordinario de sesiones legisle respecto de los vicios advertidos en este fallo en cuanto a los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, cuya invalidez se ha declarado en esta sentencia.

OCTAVO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, así como 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 once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en la legitimación, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la cuestión previa sobre el impedimento planteado, la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas y a la legitimación de los promoventes. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones diversas, Esquivel Mossa por consideraciones diversas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek por consideraciones diversas y con la cita de la tesis aislada P. VIII/2009, Pérez

Dayán por consideraciones diversas y con la cita de la tesis aislada P. VIII/2009 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 1, denominado "Improcedencia por definitividad", consistente en determinar que la Constitución establece la posibilidad de que las normas impugnadas se combatan mediante una acción de inconstitucionalidad, más allá de que sea el único medio de defensa de los accionantes y sin citar la tesis aislada P. VIII/2009. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 2, denominado "Improcedencia por extemporaneidad".

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de las omisiones legislativas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto al vocablo "principalmente", Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 3, denominado "Improcedencia por omisión legislativa". La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 4, denominado "Improcedencia por cesación de efectos", consistente en no sobreseer respecto del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina

Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 4, denominado "Improcedencia por cesación de efectos", consistente en no sobreeser respecto de los artículos 3, párrafos primero y tercero, así como fracciones I, II, IV y VI, y 6, párrafo primero y fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como transitorios primero y segundo del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 4, denominado "Improcedencia por cesación de efectos", consistente en no sobreeser respecto de los artículos 7, párrafo primero y fracciones I, inciso a), II y IV, y 12, párrafo tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 4, denominado "Improcedencia por cesación de efectos", consistente en sobreeser respecto de los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo y fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11 y 12, párrafo primero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 4, denominado "Improcedencia por cesación de efectos", consistente en sobreseer respecto de los artículos 12, párrafo segundo, 13, párrafo primero, 15, 16 y 17, párrafos primero y tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, en su apartado 4, denominado "Improcedencia por cesación de efectos", consistente en sobreseer respecto de los artículos 13, párrafos segundo y tercero, 14 y 17, párrafo segundo, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas en contra de las consideraciones y con reservas sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de las omisiones legislativas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las omisiones legislativas relativas, consistente en declarar la invalidez del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servi-

dores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez, por vicios en el procedimiento legislativo y por el argumento de la omisión legislativa relativa, del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo a la precisión de la litis en la impugnación de disposiciones concretas, consistente en determinar que se impugnaron efectivamente los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, y 12, párrafo tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, así como transitorios primero y segundo del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo a las violaciones diversas a los principios de legalidad y seguridad jurídica, consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez esgrimidos.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a las reglas sobre préstamos y créditos otorgados a servidores públicos, consistente en reconocer la validez del artículo 12, párrafo tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez sólo en cuanto a la taxatividad, González Alcántara Carrancá por la invalidez sólo en cuanto a la taxatividad, Franco González Salas con reservas de criterio en cuanto a la retroactividad, Aguilar Morales por la invalidez sólo en cuanto a la taxatividad, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones y con precisiones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y con precisiones, respecto del considerando décimo segundo, relativo al delito de remuneración ilícita, consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios primero y segundo del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas por diferentes consideraciones y con reservas en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de una omisión legislativa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, respecto del considerando noveno, relativo a la violación al artículo 127 de la Constitución Federal porque la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos permite fijar remuneraciones de manera discrecional, consistente en decla-

rar la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez sólo en cuanto a la taxatividad, González Alcántara Carrancá por la invalidez sólo en cuanto a la taxatividad, Franco González Salas con reservas de criterio en cuanto a la retroactividad, Aguilar Morales por la invalidez sólo en cuanto a la taxatividad, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones y con precisiones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y con precisiones, respecto del considerando décimo segundo, relativo al delito de remuneración ilícita, consistente en declarar la invalidez de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo respecto de los artículos del Código Penal Federal surtirá efectos retroactivos al seis de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto combatido, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández obligada por la mayoría y con precisiones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, relativo a los efectos, consistente en condenar al Congreso de la Unión a que en el siguiente período ordinario de sesiones legisle respecto de los vicios advertidos en este fallo en cuanto a los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, cuya invalidez se ha declarado en esta sentencia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 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 considerarán de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que formula el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

Durante las sesiones del trece, catorce, dieciséis y veinte de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno analizó las acciones de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, respectivamente. En dichos asuntos se impugnó el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "Ley Federal de Remuneraciones") y se adiciona el Código Penal Federal, publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

Destaco que el doce de abril de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que se adicionó el artículo 7 Bis y *se modificaron catorce de diecisiete artículos de la Ley Federal de Remuneraciones*. Por tal razón, se analizó si el decreto impugnado había cesado o no sus efectos frente al nuevo acto legislativo.

Al respecto, la mayoría votó por sobreeser las acciones únicamente respecto a los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo, fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a) y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b) y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de la Ley Federal de Remuneraciones, por haber sufrido modificaciones sustanciales. Sin embargo, se dejó subsistente la materia de las acciones por lo que hace al resto de los artículos.

Por otra parte, la mayoría declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV al considerar que dichos preceptos omitieron prever los elementos y procedimientos para establecer la remuneración del titular del Ejecutivo Federal.

Ahora, a pesar del sumo respeto que me merece la opinión mayoritaria, considero que *debió decretarse el sobreesimiento total* del decreto impugnado, pues la reforma a la Ley Federal de Remuneraciones *fue de tal magnitud que dejó sin efectos al sistema expedido originalmente, dando lugar al surgimiento de un nuevo y diferente sistema*. Por esa razón, tampoco se pueden estudiar las violaciones al procedimiento legislativo ni las omisiones legislativas alegadas.

Posteriormente y al no haberse sobreesido en las acciones, fueron desestimados los planteamientos encaminados a combatir el procedimiento legislativo por no alcanzarse la mayoría de ocho votos para declarar su invalidez. Al respecto, obligado por la mayoría, sostuve que no se violó el artículo 72 de la Constitución General y que las violaciones al Reglamento de la Cámara de Diputados no tienen potencial invalidante.

No obstante, tal como sostuve reiteradamente en la discusión del asunto, *la razón fundamental por la que voté en contra del proyecto es que debió sobreeserse respecto de todo el decreto por haber cesado sus efectos* y en ese sentido desarrollo el presente voto particular.

A. Sobreesimiento por cesación de efectos.

El cinco de noviembre de dos mil ocho se publicó el decreto impugnado mediante el cual se expidió la Ley Federal de Remuneraciones. Posteriormente, el doce de abril de dos mil diecinueve se publicó un decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de dicha ley.

En concreto, se reformaron los artículos 1, primer párrafo, 2, primer párrafo, 3, segundo párrafo y fracciones III, V y VII, 5, primer párrafo, 6, fracciones I, IV, inciso a) y segundo párrafo, 7, fracción I, inciso b) y III, incisos h) a m), 8, 10, primer y segundo párrafos, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, párrafo primero, 15, 16, y 17 párrafos primero y actual tercero; se adicionaron los artículos 1, con un segundo párrafo, 2, con un segundo párrafo, 3, con una fracción VIII, 6, con un párrafo segundo al inciso a) de la fracción IV, 7, con los incisos n) a v) y un segundo párrafo a la fracción III, un

último párrafo, un artículo 7 bis, 10, con un tercer párrafo, 17, con un tercer y cuarto párrafos; y se recorrió el párrafo tercero para pasar a ser quinto, todos de la Ley Federal de Remuneraciones.

Ante dicha circunstancia, el Tribunal Pleno discutió si la reforma había dejado sin efectos al decreto impugnado ante la existencia de un nuevo acto legislativo. La mayoría sostuvo que no debía sobreseerse respecto de todo el decreto, sino únicamente en relación a determinados artículos.¹

Razones del disenso

Contrario a lo que sostiene el Tribunal Pleno, en mi opinión, el decreto legislativo impugnado cesó integralmente en sus efectos por lo que *debe decretarse el sobreseimiento total de ambas acciones de inconstitucionalidad*. La reforma a la Ley Federal de Remuneraciones fue de tal magnitud que prácticamente derogó el sistema expedido originalmente dando lugar al surgimiento de uno nuevo y diferente, como lo explico a continuación:

La Ley Federal de Remuneraciones, como su nombre lo indica, regula la forma en la que se determinan las remuneraciones de los servidores públicos federales.² Para tal efecto en el decreto impugnado se preveían los sujetos de la ley; los principios que rigen la materia, las bases y procedimientos para la determinación y presupuestación de remuneraciones; los órganos encargados de la vigilancia de la ley; así como los sistemas de control, sanción y de responsabilidades de los servidores públicos.

No obstante, el doce de abril pasado, se publicó un decreto en el que *se modificaron catorce de sus diecisiete artículos* y se adicionó el artículo 7 Bis. En dicha reforma, los aspectos fundamentales de la Ley sufrieron modificaciones, lo cual alteró la totalidad del sistema normativo previsto en el primer decreto.

En efecto, en cuanto a los sujetos obligados, la reforma amplió el concepto de servidor público e incluyó a los organismos autónomos, empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.³ Asimismo, se agregaron dos nuevos principios, que al ser interdependientes con los demás, obligan a entender los previstos originalmente de una manera distinta.⁴

Por otra parte, la forma en la que se determinan las remuneraciones también sufrió cambios importantes. Se introdujo que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados debe emitir una opinión con base en la cual se fijan

¹ En específico se sobreseyó respecto de los de los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo y fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones.

² Ley Federal de Remuneraciones (texto original).

Artículo 1. la presente ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los Poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional.

³ Artículos 1, 2 y 7, fracción III de la Ley Federal de Remuneraciones.

⁴ Artículos 3, fracción VIII y 7, último párrafo de la Ley Federal de Remuneraciones.

los montos mínimos y máximos para las remuneraciones de los servidores públicos.⁵ Respecto a los órganos encargados de la vigilancia, conforme al decreto impugnado las entidades y dependencias fiscalizaban el cumplimiento de la ley, mientras que ahora la Secretaría de la Función Pública ostenta dicha facultad.⁶

Por último, el sistema de responsabilidades también se modificó radicalmente. Se reformaron los tipos penales previstos y se cambiaron tanto los supuestos como los procedimientos para imponer responsabilidades administrativas.⁷

Entonces, si todo el sistema fue modificado, se concluye que cesaron los efectos de la totalidad del decreto impugnado por lo que debieron sobreseerse ambas acciones. Aunque tres de sus artículos y algunas de sus porciones normativas hayan quedado intocadas, al encontrarse inscritas en un sistema normativo nuevo, su sentido y entendimiento también fueron modificados, por lo que se está ante una nueva ley y a ningún efecto práctico lleva invalidar un decreto que ya no está vigente.

Me gustaría precisar que, al haber cesado los efectos del decreto impugnado, no pueden estudiarse los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo ni la existencia de omisiones legislativas. Considero no se podría invalidar la Ley Federal de Remuneraciones por deficiencias en el primer procedimiento legislativo –suponiendo sin conceder que existieron violaciones– cuando la totalidad del sistema fue modificado. Al haber quedado prácticamente derogada la Ley Federal de Remuneraciones expedida en el decreto impugnado las posibles violaciones al proceso legislativo no pueden trascender a la ley vigente que fue producto de otro proceso legislativo.

Por otra parte, tal como desarrollaré con más detalle en el siguiente apartado, no hay razón para estudiar si existe una omisión legislativa en un sistema normativo que ya fue derogado. Suponiendo sin conceder que se determinara que existe la omisión alegada, no tiene sentido ordenar legislar respecto a un sistema que ya está reformado. Además, podría ser que la deficiencia ya haya sido colmada en el nuevo sistema normativo, el cual no podía ser estudiado en este momento en tanto no es materia de este asunto.

En conclusión, el decreto publicado el doce de abril modifica significativamente el sistema normativo previsto en el decreto impugnado por lo que cesaron los efectos jurídicos de éste y por tal motivo voté por el sobreseimiento total de las acciones de inconstitucionalidad en cuestión.

Adicionalmente, me gustaría puntualizar mi opinión en el sentido de que la sentencia aplica incorrectamente el criterio vigente del Pleno en torno al nuevo acto legislativo y varía el estándar que para tal efecto hemos definido en los precedentes.⁸

⁵ Artículo 7 Bis de la Ley Federal de Remuneraciones.

⁶ Artículos 1 último párrafo, 5, 6, fracción IV, inciso a) y 15 de la Ley Federal de Remuneraciones.

⁷ Artículos 13 a 17 de la Ley Federal de Remuneraciones y 217 Ter y *cuáter* del Código Penal Federal.

⁸ Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, registro: 2012802, página 65, de título y subtítulo siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

En efecto, el Pleno nunca ha considerado que el estándar para analizar si existe un nuevo acto legislativo consiste en determinar si la regulación es *en lo esencial* la misma. El criterio mayoritario de esta Suprema Corte ha sido consistente en determinar que existe un nuevo acto legislativo si la *modificación fue sustantiva*, es decir, si variaron los supuestos, alcances, sujetos o cualquiera de los elementos normativos del precepto en oposición a cambios de mera forma (como la puntuación, correcciones ortográficas e identificación de los incisos).⁹

En conclusión, el decreto publicado el doce de abril modifica el sistema normativo previsto en el decreto impugnado *al grado de que han cesado en su totalidad sus efectos jurídicos*. En consecuencia, considero que se debió haber sobreseído respecto de la totalidad del decreto impugnado.

B. Omisiones legislativas relativas.

Por otra parte, se analizó el concepto de invalidez encaminado a demostrar que el capítulo III de la Ley Federal de Remuneraciones permite fijar remuneraciones discrecionalmente. La mayoría determinó que los artículos que no fueron sobreseídos permiten la discrecionalidad en la determinación de las remuneraciones, por lo que se declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV de la Ley Federal de Remuneraciones.

Lo anterior en virtud de que el sistema de remuneraciones ordenado por el Poder Constituyente tuvo como eje central el evitar actos arbitrarios en la política de sueldos en la administración pública, pero los artículos 6 y 7 permiten a la Cámara de Diputados establecer remuneraciones sin precisar criterios objetivos y metodológicos que eviten actos discrecionales.

Razones de disenso

No comparto ni la metodología ni la conclusión de la sentencia en este apartado. Para poder analizar un planteamiento de omisión legislativa, un presupuesto básico es tener claro el sistema normativo que se estudia. Aunque puede haber casos muy claros en los que se puede identificar fácilmente en qué artículo se presenta una omisión legislativa relativa, lo cierto es que las omisiones siempre se refieren a sistemas normativos en su conjunto.

Cuando se dice que algo *no se legisló*, dicho enunciado se refiriere necesariamente a la totalidad de un sistema. Por esa razón, si la norma que supuestamente fue omitida se encontrara en cualquier artículo del sistema, no podría sostenerse que existe

⁹ El criterio mayoritario sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 25/2015 consiste en que para considerar que se trata de un nuevo acto legislativo se debe cumplir el requisito formal y el material, el primero es que exista un procedimiento legislativo y el segundo es que las modificaciones normativas sean sustanciales. Preciso que, congruente con la postura que he sostenido, para considerar que estamos frente a un nuevo acto legislativo considero suficiente que haya un cambio en el sentido normativo, sin que ese cambio tenga que ser trascendente o sustancial.

una omisión. Por tanto, el objeto de análisis debe ser el sistema en su conjunto y no determinados artículos de forma aislada.

En el caso que nos ocupa, se reformaron catorce del total de diecisiete artículos del decreto impugnado. Incluso, en la sentencia se sobresee cuando menos alguna porción normativa de quince artículos. Entonces, en la sentencia no sólo se hizo el estudio a partir de preceptos aislados, sino que se analizó un sistema que no tenía ningún sentido ni coherencia, al estar compuesto únicamente de los artículos que no fueron materia del sobreseimiento.

Así, cuando la mayoría concluye que en las porciones normativas de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV no se contienen los lineamientos y procedimientos que consideró obligatorios; la mayoría de los Ministros se pronunciaron respecto a *un sistema incompleto que no se encontraba vigente*.

Me parece que era técnicamente imposible el estudio de la existencia de las omisiones legislativas alegadas en un sistema en el que casi el 82% de sus normas sufrieron modificaciones. Podría ser que la omisión ya haya sido colmada y tampoco puede analizarse la reforma ya que ésta no es materia de las acciones resueltas.

Este problema se hace más evidente si pensamos en los conflictos que se generan en los efectos. Si ante la declaratoria de existencia de omisiones legislativas se obliga a legislar, entonces podría estarse ordenando emitir una norma que ya fue promulgada en el decreto de reforma. Por otra parte, si se invalida la totalidad del decreto impugnado ¿qué sucede con las normas expedidas en la reforma y que actualmente se encuentran vigentes?

Finalmente, preciso que en este momento de ninguna manera me pronuncio sobre la existencia de las omisiones que se alegan en la sentencia. Me parece que esa cuestión no podía analizarse en estas acciones de inconstitucionalidad y que el Tribunal Pleno debió haber esperado a analizar las diversas acciones de inconstitucional promovidas posteriormente para pronunciarse si la Ley Federal de Remuneraciones vigente es omisiva.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras cosas, declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b), y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal.

Si bien coincidí con esa conclusión, a continuación expondré, inicialmente, algunas consideraciones en torno al análisis que se emprendió sobre la posible improcedencia de la acción con motivo de la cesación de los efectos de las normas impugnadas;

posteriormente, expresaré las razones por las que considero que debía declararse la invalidez de la totalidad del decreto impugnado con motivo de irregularidades acontecidas durante el procedimiento legislativo que le dio origen, así como por las omisiones relativas en que incurrió el Congreso de la Unión en el diseño de la ley.

1. Sobreseimiento por cesación de efectos.

Al estudiar las causas de improcedencia, el Tribunal Pleno determinó que a pesar de que los ordenamientos impugnados, Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y Código Penal Federal, fueron objeto de reformas, realizadas mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de abril de dos mil diecinueve, ello no conducía al sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad, decisión con la cual estuve de acuerdo.

Al respecto, considero importante precisar que mi posicionamiento sobre este tema parte de que, en el presente asunto, se impugnó de forma destacada un ordenamiento de nueva creación que reglamenta los artículos 75 y 127 constitucionales, con motivo de irregularidades acontecidas durante el procedimiento legislativo que le dio origen, así como de deficiencias en que incurrió el Congreso de la Unión en su expedición.

Desde mi perspectiva, el hecho de que la ley en cuestión haya sido objeto de reformas durante el trámite de la acción de inconstitucionalidad no podía conducir al sobreseimiento, pues las líneas argumentativas planteadas por los accionantes implicaban, inicialmente, que este Alto Tribunal revisara la regularidad del proceso legislativo que dio lugar a la ley, pues en caso de ser fundados los planteamientos de esta naturaleza lo conducente sería declarar la invalidez de la totalidad del nuevo ordenamiento; en caso contrario, procedía analizar su contenido –visto como sistema normativo–, a fin de verificar si se presentaban o no las omisiones atribuidas.

En otras palabras, considero que con independencia de que diversos artículos de la ley impugnada hayan sido modificados, en el caso no podía decretarse el sobreseimiento, pues se plantearon conceptos de invalidez mediante los cuales se atribuyeron a la norma, vicios globales que no se circunscriben a ninguna porción normativa del ordenamiento, el cual, por cierto, no fue abrogado con el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve.

Bajo esta apreciación, el estudio de la improcedencia por cesación de efectos no podía limitarse a verificar la existencia o no de un nuevo acto legislativo respecto de los artículos reformados, puesto que había planteamientos en contra del ordenamiento en su conjunto que necesariamente tenían que ser objeto de análisis y pronunciamiento por parte de esta Suprema Corte.

A mi juicio, sobreseer en la acción de inconstitucionalidad implicaba dejar inauditos tales conceptos de invalidez y convalidar tanto las posibles irregularidades en el procedimiento legislativo, como las omisiones legislativas que permean a la totalidad de la ley, sobre todo, si se tiene en cuenta que un buen número de reformas tuvo por objeto subsanar imprecisiones derivadas del prolongado lapso transcurrido desde la emisión del dictamen en la Cámara de Origen y su aprobación por la colegisladora.

Superado lo anterior y teniendo en cuenta que también se hicieron valer conceptos de invalidez en contra de disposiciones específicas de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, me pronuncié por el sobreseimiento por cesación de efectos respecto de aquellas porciones normativas que fueron objeto de reforma en el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, bajo el criterio que reiteradamente he sostenido, en el sentido de que se está en presencia de un nuevo acto legislativo cuando la norma de que se trata haya sido sometida expresa y realmente a la consideración del legislador y materia de un acto positivo de aprobación.¹

2. Violaciones durante el procedimiento legislativo.

En la sesión respectiva, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de las irregularidades advertidas durante el proceso legislativo, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada para declarar la invalidez del decreto combatido.

Al respecto, considero que en el caso sí existieron violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidatorio, en virtud de que la Cámara de Diputados incurrió en al menos, dos omisiones relevantes. La primera, porque la comisión legislativa a la que fue turnada la minuta proveniente de la Cámara de Senadores omitió dictaminarla, a pesar de que fueron aprobadas tres prórrogas para hacerlo; la segunda, porque si bien el artículo 95, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados,² permite que ante la falta de dictamen la minuta sea puesta a considera-

¹ Esta postura la he sostenido en diversas acciones de inconstitucionalidad falladas por el Tribunal Pleno, entre ellas la 28/2015, resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis; 2/2016, resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil dieciséis; 150/2016, resuelta en sesión de tres de abril de dos mil dieciocho y 29/2018, resuelta en sesión de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.

² "Artículo 95. ...

"2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente: ...

"I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La mesa directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional respectivamente, en ambos casos el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.

"II. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

"a) El presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.

"b) La mesa directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.

"c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

"d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.

"e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 constitucional. ..."

ción del Pleno, emitiéndose para ello una "*declaratoria de publicidad*", la propia norma establece que ello debe realizarse a más tardar dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido, plazo que la Cámara de Diputados tampoco atendió.

Esta conducta pasiva de la Cámara de Diputados ocasionó un desfase de más de 6 años entre la aprobación de la minuta correspondiente por la Cámara de Senadores y su aprobación por la colegisladora, lo que dio lugar a que se autorizara una propuesta que fue elaborada bajo un contexto jurídico, económico y social diferente, circunstancia que, a mi juicio, contraviene el artículo 72 de la Constitución Federal y tiene un impacto negativo sobre el proceso deliberativo que dio lugar al ordenamiento impugnado.

Esto es así, porque del artículo 72 constitucional se desprende que las leyes federales deben transitar por un procedimiento sucesivo entre las Cámaras colegisladoras, aspecto que se encuentra regulado en el Reglamento de la Cámara de Diputados, que prevé plazos para la tramitación de las minutas provenientes de la Cámara de Senadores y que, además, limita la posibilidad de autorizar prórrogas para su dictamen e, incluso, prevé la posibilidad de que las minutas sean aprobadas por el Pleno sin previo dictamen, lo que también se encuentra sujeto a plazo. Sin embargo, en el caso ninguno de estos límites temporales fue atendido por la Cámara de Diputados, por lo que, desde mi punto de vista, la ley impugnada no fue producto de un proceso de deliberación razonablemente continuo entre las Cámaras del Congreso de la Unión, en términos de la norma constitucional.

Además, estimo que la transgresión al principio de deliberación democrática deriva de que la demora en que incurrió la Cámara de Diputados fue tal que durante ese lapso hubo importantes modificaciones en el orden jurídico nacional, que evidentemente no pudieron ser tomadas en cuenta en la decisión aprobada por la colegisladora, circunstancia que tendría que haber llevado a un nuevo proceso de debate en el que intervinieran una vez más ambas Cámaras.

Desde mi punto de vista, el hecho de que la Cámara de Diputados haya retomado de forma espontánea el trámite de una minuta aprobada en un contexto distinto, implica pasar por alto el deber constitucional de dar intervención a los integrantes de la Cámara de Senadores, a fin de pronunciarse sobre la propuesta en la situación actual, para que el resultado final sea producto de un auténtico proceso deliberativo democrático, en el que se garantizara el derecho de los representantes, incluyendo las minorías, de diseñar la ley en cuestión tomando en consideración las condiciones que prevalecen en la actualidad.

Considero que estas irregularidades en el procedimiento legislativo no se subsanaron con la discusión y aprobación de la ley por la Cámara de Diputados, pues lo que se impidió fue la intervención de la Cámara de Senadores en el diseño de la ley en el contexto actual.

Tampoco creo que el hecho de que el doce de abril de dos mil diecinueve se hayan publicado reformas a la ley impugnada con el objeto de realizar diversos ajustes, torne irrelevantes las violaciones al procedimiento legislativo, pues tales reformas fueron parciales, por lo que no puede considerarse que existió una verdadera posibilidad de revivir el debate sobre la totalidad del ordenamiento, ya que la nueva discusión se dio

a partir de la ley previamente publicada, la cual, insisto, no fue producto de un procedimiento en el que se garantizara el principio de deliberación democrática.

3. Omisiones legislativas relativas

En el considerando séptimo de la ejecutoria correspondiente se proponía declarar la invalidez total de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al considerar, medularmente, que el Congreso de la Unión incurrió en una serie de deficiencias legislativas que no permiten dar eficacia a lo ordenado por el Poder Reformador, ya que simplemente replica el contenido del artículo 127 constitucional, sin dar contenido a los principios que lo conforman.

Esto, al señalar el proyecto propuesto al Pleno de este Alto Tribunal que la ley en estudio no establece: **1)** lineamientos que permitan modular objetivamente la remuneración del presidente de la República; **2)** parámetros, elementos y procedimientos para determinar las remuneraciones de los servidores públicos distintos al presidente de la República, en atención a que éstas deben ser adecuadas, irrenunciables y proporcionales y depender de las excepciones contenidas en la fracción III del artículo 127 constitucional; y, **3)** una regulación particular para los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y Poderes Judiciales de las entidades federativas.

La propuesta en comento fue apoyada por una mayoría de siete Ministros,³ esto es, no fue respaldada por los votos necesarios para ser aprobada y, consecuentemente, se determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad en cuanto a este tema.

En este escenario y toda vez que me pronuncié a favor de la propuesta planteada en el proyecto respectivo, estimo que es importante expresar las razones con base en las cuales sostuve mi posicionamiento.

Al respecto, considero que estamos ante la presencia de una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en cumplimiento a un mandato constitucional, pero lo realizó de manera deficiente.

Esto, toda vez que del artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal,⁴ así como de los artículos transitorios cuarto y quinto del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, por el que se reforma-

³ Votaron en contra de la propuesta los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Votando a favor de la propuesta los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales.

⁴ **Artículo 127. ...**

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

ron diversos artículos de la Constitución Federal,⁵ se desprende que existe la obligación por parte del Congreso de la Unión, de expedir o adecuar la legislación correspondiente para hacer efectivo el contenido del artículo 127 constitucional y del resto de las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen su incumplimiento.

Si bien, el Congreso de la Unión expidió la ley correspondiente, como lo mandata la Constitución Federal, lo cierto es que al momento de hacerlo, no respetó los lineamientos que se desprenden de los artículos 75 y 127 constitucionales,⁶ así como de los artícu-

⁵ **"Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

"Quinto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán tipificar y sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en el presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor."

⁶ **"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

los transitorios del decreto de reforma de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, así como de sus antecedentes legislativos; pues, simplemente reitera lo previsto en el artículo 127 constitucional, sin contemplar los lineamientos que garanticen, entre otras cuestiones, que las remuneraciones de todos los servidores públicos se determinen bajo parámetros objetivos, evitando su discrecionalidad.

Estoy de acuerdo en que exista un parámetro que sirva como base para determinar los sueldos de todos los servidores públicos; pero, éste debe establecer, de manera clara, los lineamientos y elementos que servirán para determinar las remuneraciones correspondientes, con el objetivo de generar certeza, claridad y seguridad jurídica a los servidores públicos y a la sociedad en general.

La ley en estudio no contiene los procedimientos o los parámetros que permitan determinar objetivamente la remuneración del presidente de la República, que es el referente máximo para la integración del resto de las remuneraciones de los servidores públicos, sino que deja su determinación a la discrecionalidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al momento de aprobar el presupuesto de egresos correspondiente, lo que genera una situación de inseguridad jurídica.

Para establecer los parámetros o los procedimientos para la determinación de la remuneración del presidente de la República se deben tomar en cuenta todas las asignaciones que éste recibe, es decir, no sólo las que percibe en efectivo sino también aquellas que recibe en especie, como pueden ser habitación, menaje de casa, alimentación, transporte, servicios de salud, entre otros, pues con ello se tendrá un parámetro real de su ingreso, lo que permitirá partir de una base objetiva para garantizar que todo servidor público goce de una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades.

Es claro que, conforme a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna,⁷ la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación es una facultad exclusiva

"Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. "En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General. ..."

⁷ **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

"IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

de la Cámara de Diputados; sin embargo, para ejercer debidamente esa facultad es necesario que la ley que regule la materia de remuneraciones contemple los lineamientos indispensables para determinar objetivamente la remuneración del presidente de la República, que es el referente máximo para la fijación del resto de las remuneraciones de los servidores públicos, pues de no ser así, se permitiría que dicha remuneración se determine con absoluta discrecionalidad, nulificando el objetivo constitucional que se pretende alcanzar, consistente en evitar la discrecionalidad en la determinación de los sueldos de los servidores públicos, ya sea a la alza o a la baja.

Por tales argumentos, estimo que existe una omisión relativa grave, que ocasiona la invalidez de la ley combatida, toda vez que ésta hace inoperante el sistema, pues al ser la remuneración del presidente de la República el referente máximo para el resto de los salarios, la falta de regulación objetiva y específica en su determinación impacta a todo el ordenamiento y, por ello, provoca su invalidez total.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, respectivamente.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil diecinueve, resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, donde se determinó la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

En tal virtud, si bien, comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que, me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando Quinto, punto 4, relativo a la "Improcedencia por cesación de efectos", en cuanto a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma impugnada.

"Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. ..."

Se señaló que, el Pleno ha determinado que en acciones de inconstitucionalidad para tener por acreditado un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, es necesario **a)** que se haya llevado a cabo un **proceso legislativo** (criterio formal) y **b)** que la **modificación normativa sea sustantiva o material**.

El primer enunciado involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

En relación con este último aspecto se explicó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Se subrayó que: "El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue".

Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquéllas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

De igual forma, se enfatizó que con el criterio se logra que el Tribunal Constitucional se ocupe de controlar o verificar cambios normativos reales, esto es, materiales o verdaderos y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, es decir, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

En este sentido, se tiene que en el caso, se **sobreseyó** por cesación de efectos respecto de los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo, fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, por acreditarse la existencia de modificaciones en las hipótesis normativas que contienen.

En ese contexto, debo precisar que si bien **comparto** el sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo, fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; lo cierto es, que me aparto del criterio mayoritario del Pleno que, como se dijo, sostiene que para tener por acreditado un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiéndolo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio **"formal"** de modificación a la norma para que se produzca la cesación de efectos en la presente acción de inconstitucionalidad, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aún y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En efecto, como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que la norma haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."¹

¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.—Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado

y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA,"² respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."³

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958.

² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.—La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, tesis P./J. 24/2005, página 782.

³ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.—La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva." Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que, la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo.⁴

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Es por todo lo anterior que, desde la óptica señalada no procedía el sobreseimiento respecto de los artículos 3, párrafos primero y tercero, fracciones I, II, IV y VI; 6, fracciones II, III, IV, párrafo primero, incisos b) y c), y párrafo último; 7, fracciones I, inciso a), II y IV, así como el 14 de la referida ley impugnada, en los que desde mi perspectiva y de acuerdo al decreto de reformas, no sufrieron ningún cambio en su texto, no fueron objeto de una nueva publicación, simplemente se reiteró –como se acostumbra– con tres puntos dentro de paréntesis para señalar que no fueron objeto de ninguna modificación; ni de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, dado que al ser tipos penales la sentencia tiene efectos retroactivos y debe analizarse su constitucionalidad por seguridad jurídica.

En este sentido considero que procedía sobreseer respecto de los preceptos que fueron modificados, cualquiera que haya sido la modificación.

Por estas razones, si bien comparto el sentido de la sentencia respecto de los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo, fracciones III, V y VII, 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre

⁴ Época: Décima Época. Registro: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS.—Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio."

de dos mil dieciocho; lo cierto es que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones **en lo que respecta a la referencia de cambio sustancial**.

Por todo lo anterior, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, fallada por el Tribunal Pleno el veinte de mayo de dos mil diecinueve.

1. Aunque parezca una obviedad, la supremacía constitucional es uno de los principios más importantes de nuestro régimen constitucional. No sólo por ser uno de los cimientos de nuestro actual andamiaje constitucional, sino también por ser uno de los principios que ha permitido la consolidación en nuestro país de una genuina democracia constitucional representativa y participativa, tal como se aspiró desde hace muchos años. El poder político sometido a la Constitución y no la Constitución sometida al poder político.
2. En ese sentido, considero que el asunto que nos ocupa es un fiel reflejo de esta posición. El decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y se adicionó el Código Penal Federal, el cual fue impugnado en la presente acción, es una legislación reglamentaria del propio Texto Constitucional. Sin embargo, no por ese sólo hecho o por ser producto final de un Congreso de la Unión recientemente constituido, puede aceptarse cualquier regulación o convalidarse cualquier deficiencia regulatoria u omisión. El texto de nuestra Constitución, como espejo de la visión del Poder Constituyente en un momento histórico determinado, es el que dicta las pautas de nuestra vida en comunidad a través de las normas que detentan un mayor consenso democrático y, por ello, toda autoridad constituida, incluyendo a la legislativa, debe atender puntual y detenidamente a las diferentes reglas y principios que rigen tanto su procedimiento de creación como su contenido material. Es algo que parece simple, pero que en el mundo fáctico es poco más que complicado.
3. En los párrafos que siguen daré razones concretas para haber **apoyado** la declaratoria de inconstitucionalidad tanto de la generalidad del referido decreto como de la invalidez de ciertos artículos examinados en lo particular. Desde mi punto de vista, existieron violaciones graves en el procedimiento legislativo que denostaron las reglas básicas de una democracia representativa y se incurrió en una omisión legislativa que desatendió de manera directa, entre otros, al artículo 127 de la Constitución Federal. Para dar cuenta de estas consideraciones, seguiré el orden de análisis establecido en la sentencia. Por tanto, en un primer momento, explicaré mi posición sobre los aspectos procesales y los temas en donde no se alcanzó la mayoría necesaria para la declaratoria de invalidez y, después, expondré razones adicionales para justificar la declaratoria de invalidez realizada en la ejecutoria, a fin de dejar claro el objetivo pretendido por la mayoría de los integrantes del Pleno.

1. Posicionamiento respecto a la procedencia

4. Tras haberse declarado que la demanda de inconstitucionalidad era oportuna y que los promoventes tenían legitimación, el Pleno se ocupó de analizar las causales de im-

procedencia; en particular, la relativa a la cesación de efectos. Por mayoría de votos, se decidió que a pesar de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal fueron reformados con posterioridad a la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad (doce de abril de dos mil diecinueve), dadas las particularidades de la impugnación y las modificaciones realizadas, debía estudiarse la impugnación del decreto en su generalidad; sin embargo, debía de sobreseerse en relación con los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo y fracciones III, V y VII; 5, 6, fracciones I y IV, inciso a), y párrafo penúltimo, 7, fracciones I, inciso b), y III, 8, 10, 11, 12, párrafos primero y segundo, 13, 15, 16 y 17 de la legislación sobre remuneraciones, dejando como materia la impugnación en lo particular únicamente de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último; 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, y 12, párrafo tercero, de la ley federal y 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal.

5. Yo soy de los Ministros que votaron por entrar al examen de regularidad del decreto, visto en su generalidad, y de la mayoría de los preceptos de la ley de remuneraciones y los cuestionados del Código Penal. Sólo opté por votar por el sobreseimiento de los artículos 12, párrafo segundo, 13, párrafo primero, 15, 16 y 17, párrafos primero y tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones, ya que son los únicos que sí sufrieron una modificación material de su contenido con posterioridad a la presentación de la demanda y no se trata de materia penal.
6. En primer lugar, porque los promoventes de la acción cuestionaron el procedimiento legislativo del decreto por el que se expidió la citada ley y se adicionó la normatividad penal. Consecuentemente, era el momento procesal oportuno para hacer un pronunciamiento al respecto, pues de concluirse que existieron violaciones al procedimiento, ello tendría como consecuencia la declaratoria de inconstitucionalidad de la totalidad de la ley y de las adiciones al código penal, al derivar de un mismo acto legislativo. Por ende, una reforma posterior, por más que haya modificado pocos o muchas normas de esas legislaciones, no puede convalidar los vicios de origen y en nada afectaba la impugnación genérica del decreto de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.
7. En segundo lugar, los promoventes también plantearon argumentos consistentes en una omisión legislativa. Lo curioso del caso es que no lo hicieron a partir de lo previsto en un determinado artículo, sino razonaron que en atención a lo establecido explícitamente en el artículo 127 de la Constitución Federal, la legislación reglamentaria debía de cumplir con ciertos propósitos y contenidos, los cuales estaban ausentes valorando de manera integral y sistemática la legislación impugnada. Insisto, no se trataba de la deficiencia de un solo artículo, sino una deficiencia generalizada de la totalidad de la legislación. En consecuencia, las modificaciones que se realizaron el doce de abril de dos mil diecinueve a dicha ley federal y al Código Penal tampoco impedían entrar de lleno a la materia de impugnación de la generalidad del decreto por omisión legislativa. No es un problema entonces de procedencia de la acción. En su caso, esas reformas serían útiles para, en el estudio de fondo, advertir si el legislador ya cumplió o no con los mandatos exigidos por el Poder Constituyente.¹

¹ Así se resolvió, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 104/2014 y su acumulada 105/2014.

8. En tercer lugar, el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno sobre el cambio normativo consiste en que para poder sobreseer una norma en una acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos, es necesario verificar si dicha norma sufrió o no un cambio material o sustantivo. Para ello, hemos señalado explícitamente que el mero cambio de palabras o cuestiones de técnica legislativa como variación en el número de fracción o cambios de nombres de dependencias no actualizan un verdadero cambio normativo. Asimismo, hemos afirmado que un artículo no puede asimilarse a una norma. Un artículo de una ley puede contener una o varias normas o puede formar parte del contenido de una norma que se encuentra en otro u otros artículos de la ley. Las normas son las interpretaciones que hacemos de las disposiciones normativas.
9. En ese sentido, resulta irrelevante que una reforma haya tocado un cierto número de artículos de una ley impugnada. Lo que es relevante es verificar cuáles contenidos normativos impugnados fueron abordados nuevamente por el legislador, a fin de examinar si se generó o no una modificación de esos contenidos normativos o si la modificación de una o varias normas de la ley generó un cambio al sistema o sub-sistema normativo que ocasione que la norma o normas reclamadas ya no tengan efecto en el ordenamiento jurídico. Argumentar entonces que la ley sufrió de un determinado porcentaje de modificaciones en determinado número de sus artículos, es desviar la cuestión del problema. Reitero, es criterio reiterado y mayoritario de este Tribunal Pleno que un artículo de una ley puede contener uno o varias normas o, incluso, formar parte de una o varias normas,² por lo que resulta contrario a nuestros precedentes analizar la ley como si se conformara de ciertos artículos y decir que éstos se vieron modificados en cierto porcentaje.
10. Así las cosas, considero que del total de modificaciones realizadas al texto de la ley de remuneraciones el doce de abril de dos mil diecinueve, debe destacarse que tres son meras modificaciones en el uso de los verbos, sin cambiar el carácter deóntico de la norma. Por ejemplo, en el inciso a) de la fracción IV del artículo 6 se cambia "manifiesta" por "manifestará" y después "formula" por "formulará" y en el artículo 8, primer párrafo, primera porción normativa, se cambia "deben" por "deberán".
11. Por su parte, otras modificaciones sólo cambiaron la forma de expresar lo mismo. En el artículo 3 se cambia la palabra "equidad" por "proporcionalidad", dejando el mismo significado; también se cambia "igualdad" por "igualdad laboral", sin alterar su definición; asimismo, en el artículo 6, fracción I, se modifica "ningún servidor público recibe una remuneración" por "ningún servidor público obligado por la presente ley recibirá una remuneración" y en el penúltimo párrafo de ese artículo 6 se cambia "información a que se refiere este artículo" por "información requerida".

² Véase, por poner un ejemplo, lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 28/2015 y 11/2015, que dio lugar al criterio que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". (emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*», Décima Época, octubre de 2016, Libro 35, Tomo I, página 65)

12. De igual manera, existen cambios de mera redacción que no alteran el alcance de las normas reclamadas. Por ejemplo, la modificación que sufrió el primer párrafo del artículo 1 de la ley no genera un cambio normativo, ya que el ámbito personal de validez sigue siendo el mismo. Hoy se explicita que la ley regula a la Federación, instituciones y organismos dotados de autonomía, empresas productivas del Estado. Sin embargo, todos estos órganos ya estaban contemplados anteriormente por este precepto, ya que señalaba todos los "*demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional*". Lo mismo ocurre con la modificación al texto del primer párrafo del artículo 2 de la ley, al decir antes que el ordenamiento aplicaba para todo servidor público de la Federación, para ahora decir que aplica a todo servidor público de la Federación en términos de la Constitución. Es idéntico el contenido normativo.
13. Adicionalmente, cinco reformas a la ley corresponden a la inclusión en diferentes artículos de texto, párrafos o fracciones que deben considerarse como nuevas normas; empero, éstas no modificaron el sub-sistema o sistema normativo que lleve al sobreseimiento total de la acción al tener contenidos autónomos. Esto ocurre con la incorporación del segundo párrafo del artículo 1, la inclusión del segundo párrafo del artículo 2, la incorporación de la fracción VIII del artículo 3 y las adiciones del artículo 7 Bis y del tercer párrafo del artículo 10.
14. En síntesis, las modificaciones realizadas con posterioridad no cambiaron ni el contenido de las normas vistas en particular y sólo existió realmente una modificación material de las normas que cité en el párrafo cinco, las cuales no provocaron una variación del sistema normativo que llevara a la improcedencia total de la acción.
15. Por último, respecto a normas cuestionadas del Código Penal Federal, ha sido mi criterio que cuando se trata de disposiciones de carácter penal, no es posible sobreseer al poderse dar efectos retroactivos. Sin que pueda compartir la postura de que en este caso no hay o habrá ningún efecto de las normas reclamadas con motivo de la suspensión decretada por el Ministro ponente. Uno, porque no tenemos constancia de que dichas normas no fueron aplicadas en ningún momento (por ejemplo, durante el tiempo previo a la suspensión). Y dos, justamente el planteamiento de inconstitucionalidad deriva de que los artículos tienen un problema de taxatividad, al disponer que guardan aplicación conforme a lo dispuesto en "la presente ley", cuando en dicho código no hay regulación de la Ley de Remuneraciones. Interpretar a qué se refiere tal porción y analizar si ello genera o no un problema a la seguridad jurídica es un aspecto que debe analizarse de fondo.

II. Posicionamiento respecto a las violaciones en el procedimiento

16. En el considerando sexto de la ejecutoria se informa que se desestimó la violación al procedimiento legislativo que se proponía en la consulta original por no haberse alcanzado la mayoría de ocho Ministros en términos del artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal. En este apartado se hace una síntesis sucinta de las razones que sostienen la posición de la mayoría de los integrantes del Pleno –siete Ministros– y por la importancia que puede tener el criterio mayoritario para futuros casos en el presente voto estimo necesario aclarar que aunque compartía la conclusión del proyecto, las razones en que basé mi posición eran distintas, las cuales ahora procedo a exponer.

17. En efecto, en el presente caso mi posición consistió en tener por actualizada una violación al procedimiento legislativo, de las que esta Suprema Corte ha identificado con el potencial de lograr la invalidez de la totalidad de la ley. Lo que a mi juicio es relevante para la declaratoria de invalidez es que, analizando integralmente el procedimiento y vistas en conjunto todas las transgresiones, se generó una afectación a los principios de deliberación democrática y una violación directa al parámetro de regularidad constitucional; en particular, a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal.
18. Para ello, debe partirse que el parámetro de control constitucional utilizable para controlar la validez de todo procedimiento legislativo radica en lo previsto en los artículos 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56 y 72 de la Constitución Federal (no en el reglamento interno del Congreso, como se quiso hacer ver en la discusión en el Pleno). Estos preceptos constitucionales atrincheran el modelo de democracia representativa con una serie de principios materiales que disciplinan al Poder Legislativo en sus procedimientos.
19. El principio de división de poderes exige que cada uno de los poderes se articule de tal manera que cada uno controle al otro para mantener un equilibrio apropiado. Una de las preocupaciones del diseño institucional es evitar que las mayorías elegidas democráticamente violen los derechos de las minorías, o que ellas mismas reduzcan las libertades de todos. La Constitución busca consolidar un gobierno popular, pero también delimitarlo para evitar los excesos. Sin embargo, en una república democrática, el principio de división de poderes no puede impedir que el Poder Legislativo tenga una cierta primacía. Justo la Constitución reconoce esa posición privilegiada del Poder Legislativo y, por eso, al establecer las reglas de su integración y reglamentar el proceso legislativo introduce garantías reforzadas que no se encuentran en los otros poderes.
20. La principal garantía constitucional de los ciudadanos frente a los posibles excesos de las mayorías legislativas es el principio del bicameralismo. El remedio constitucional se contiene principalmente en los artículos 50, 51, 52 y 56. Dichos preceptos establecen que el Poder Legislativo debe dividirse en dos, estos es, en la Cámara de Senadores y en la de Diputados, y que éstas deben erigirse como contrapesos internos. La pregunta que surge entonces es ¿cuál es el propósito de un sistema bicameral? En mi opinión, por una parte, la de establecer un mecanismo de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo y, por la otra, garantizar que la complejidad de intereses e identidades en un país federal tan plural se presente como obstáculo a la formación apresurada de mayorías legislativas tentadas de seguir impulsos momentáneos.
21. En ese sentido, para garantizar que ambas Cámaras sean genuinos contrapesos, la Constitución establece que deben integrarse mediante reglas distintas e impulsarse por incentivos institucionales distintos. Así, la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, que son nombrados y sustituidos cada tres años, y por una Cámara de Senadores que se integra por 128 senadores elegidos y sustituidos cada seis años. Esto busca que el proceso legislativo sea impulsado por dos resortes distintos: uno que represente las preferencias populares inmediatas mediante un órgano con menor permanencia y más numeroso, como es la de diputados, y por otro que represente las preocupaciones de mediano plazo con un órgano de mayor permanencia y con integrantes reducidos, como es la de senadores. El equilibrio de ambos en la deliberación democrática es la mayor garantía de todos.

22. Con base en adicionales requisitos de integración diferenciados, por ejemplo la edad, y con reglas de representación distintos –la Cámara de Senadores busca garantizar que cada Estado cuente con tres senadores con independencia de su tamaño, mientras que la Cámara de Diputados representa a toda la población sin consideración de las demarcaciones estatales– la Constitución obstaculiza la conformación de mayorías artificiales, o que éstas se consoliden por pasiones o impulsos momentáneos. Otro de los elementos a considerar es la preocupación de la Constitución de garantizar que el legislativo considere la pluralidad de la nación mexicana, y que se reflejen los distintos intereses de una Federación integradas por 32 subunidades, razón por la cual ambas Cámaras deben integrarse no sólo por el principio de mayoría relativa, sino también por el de representación proporcional a través de distritos y regiones electorales variadas. Este diseño demuestra la enorme preocupación constitucional por garantizar derechos a las minorías y la pluralidad de intereses de los ciudadanos.
23. En conclusión, el modelo democrático representativo en general, y el principio bicameral en el Poder Legislativo, en particular, obstaculizan la formación apresurada de mayorías legislativas y fomentan la consideración de la pluralidad de intereses y ello se logra si se permite que dos cuerpos legislativos –con orientaciones e incentivos distintos– se confronten en la deliberación legislativa.
24. Dicho lo anterior, cobra relevancia el requisito constitucional de que toda iniciativa legislativa sea discutida "*sucesivamente*" en ambas Cámaras. En efecto, el artículo 72 constitucional establece "[t]odo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".
25. En mi opinión es responsabilidad de este Tribunal Constitucional interpretar el artículo 72 constitucional a la luz de la racionalidad del diseño del bicameralismo. ¿Qué implicaciones normativas se extraen del enunciado constitucional que ordena que las iniciativas legislativas deben discutirse "*sucesivamente*" en ambas Cámaras? Al respecto tenemos dos posibilidades interpretativas ¿"sucesivo" es un requisito formal que sólo exige que una ley sea aprobada por ambas Cámaras sin importar su impacto en el modelo democrático? O bien ¿sucesivo es un requisito material que obliga a tutelar los fines del debate democrático trazado en la Constitución?
26. A mi parecer, la respuesta correcta es la segunda. Este Tribunal Constitucional ha consolidado una tradición de interpretación constitucional que pone en segundo lugar la lectura letrista para privilegiar la eficacia de sus principios. De ahí que la actual jurisprudencia de este Pleno afirme que las violaciones al procedimiento legislativo se controlen por referencia a los principios de la democracia deliberativa. Como es el caso con otros tribunales constitucionales en el mundo, esta Suprema Corte debe entenderse guardián de las precondiciones democráticas. Por tanto, el artículo 72 constitucional debe interpretarse para hacer eficaz el principio bicameral en el procedimiento legislativo.
27. Desde mi punto de vista, la forma en que la Constitución busca garantizar lo anterior es mediante la delegación en el Poder Legislativo de la decisión de precisar cuáles son esos intervalos razonables en que ambas Cámaras deben resolver sucesivamente. En otras palabras, la Constitución confía en el legislativo la decisión de cuáles son esos lapsos de tiempos a los cuales cabe extender representatividad en la discusión

de ambas Cámaras para que la discusión sea efectivamente sucesiva. El primer párrafo del artículo 72 constitucional, luego de establecer que la discusión debe ser sucesiva, prescribe que *"observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones"*.

28. Aquí cobra aplicación las normas reglamentarias citadas en el entonces proyecto original del Ministro Pérez Dayán y desestimado en el referido considerando sexto. Que el congreso, a través de sus Cámaras, haya determinado que sólo puede existir un prórroga en la dictaminación de una iniciativa, que establezca plazos fijos para dicha dictaminación o que establezca que las proposiciones deben ser discutidas en un mismo periodo ordinario de sesiones, ya que de lo contrario, se entenderán desechadas, da contenido y eficacia al artículo 72 constitucional.
29. Así, más allá de la pertinencia de la interpretación literal de los términos de dicho reglamento, lo relevante a destacar es la decisión legislativa indiscutible de dar contenido al término "intervalos" en el artículo 72 constitucional para hacer eficaz el requisito de sucesividad en la discusión bicameral en un lapso que no puede ser entendido como ilimitado. Es mi criterio que la Constitución otorga un mandato al legislador para delimitar los intervalos en los cuales ambas Cámaras deben discutir bicameralmente. El único extremo proscrito constitucionalmente es que esto sea ilimitado en el tiempo y ello es compatible con la flexibilidad que hemos reconocido al momento de evaluar caso por caso la relevancia de las violaciones al procedimiento legislativo.
30. En ese tenor, habiendo precisado el parámetro de control constitucional procedo a evaluar el caso concreto. En el presente caso se evaluó la validez del decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y se adicionó el Código Penal. Este decreto fue aprobado en la actual Legislatura, producto de las elecciones del año pasado, en las cuales se sustituyeron en su totalidad a las dos Cámaras del Congreso de la Unión. En otras palabras, con motivo del modelo constitucional, ha iniciado un nuevo periodo legislativo con dos Cámaras integradas con base en una nueva representación popular. Con sus incentivos institucionales diferenciados, ambas Cámaras representan a la población con énfasis distintos y, por tanto, es obvio que a partir de su integración la discusión legislativa contará con pesos y contrapesos renovados.
31. Bajo ese contexto, es mi postura que el vicio de invalidez determinante que se actualiza en el caso concreto es que la Cámara de Diputados no se consideró constreñido por ningún "intervalo" de los auto-impuesto por el Poder Legislativo, con fundamento en el artículo 72 constitucional; a saber, pues en los hechos y a la luz de esos periodos reglamentarios, el decreto reclamado fue materialmente aprobado por una sola de las Cámaras, la actual Cámara de Diputados, con exclusión de la actual Cámara de Senadores, quien con su renovada integración fue privada de la posibilidad de desempeñar su función de contrapeso al pasar un tiempo tan excesivo desde el 2011. Ni más ni menos que cerca de siete años.
32. Dicho de otra manera, con la diferencia de reglas de integración, como lo señalé más arriba, la Constitución busca preservar que toda propuesta legislativa sea discutida por un órgano representativo numeroso y preocupado por representar interés inmediatos y de corto plazo, pero "sucesivamente" por otro de número reducido de integrantes y preocupados por representar intereses de mediano plazo de la ciudadanía en los "intervalos" auto-impuestos por el legislativo, extremo que no se colmó. La idea de

la Constitución no es impedir que ambas conformen una misma mayoría, sino evitar que ello se realice de manera apresurada y en detrimento de la representación de la pluralidad de intereses en la sociedad y esto lo debe controlar esta Suprema Corte.

33. Consecuentemente, a mi juicio, la ley impugnada es contraria al parámetro de control constitucional, precisamente porque la Cámara de Diputados con base en su propio diseño institucional decidió retomar en el 2018 la minuta aprobada por la Cámara de Senadores en noviembre de 2011 para, a su vez discutirla y aprobarla con exclusión de la integración actual de la actual Cámara de Senadores (conformada bajo una lógica representativa totalmente distinta) en los intervalos previstos en el reglamento, ya que no sólo se otorgaron más prórrogas que las permitidas, o no sólo se excedieron los plazos para su dictaminación, sino que entre la aprobación de una Cámara y otra trascurrieron tres Legislaturas, lo cual no puede entenderse permitido bajo ninguna interpretación imaginable de las leyes o reglamentos existentes, bajo la idea constitucional de que la discusión y aprobación en las Cámaras es "sucesiva".
34. En efecto la Cámara de Diputados, respondiendo a su resorte institucional, determinó retomar la minuta y aprobarla con cierta rapidez, argumentando que dicha legislación era urgente para la visión legislativa inmediata. Desde esta sede de control constitucional, esa decisión misma no es enteramente reprochable. Lo que sí es reprochable constitucionalmente es que haya seguido este impulso hasta sus últimas consecuencias, sin valorar la evidente exclusión de una nueva representatividad de la Cámara de Senadores.
35. La Constitución prohíbe que las leyes sean aprobadas por un cuerpo legislativo unitario y, en el mundo fáctico, esto es lo que sucede cuando la Cámara de Diputados retoma una minuta aprobada por la de senadores varias Legislaturas atrás, pues más allá del requisito formal de que deben ser ambas Cámaras las que aprueben las leyes, debo insistir que la Constitución buscar garantizar un modelo de deliberación democrático práctico y real. Por ello, insisto en rechazar la lectura formal y letrista del requisito de "sucesivo" en el artículo 72 constitucional.
36. Evidencia de lo anterior es que, incluso, la ley impugnada no fue promulgada por el poder ejecutivo, sino por el propio Poder Legislativo, lo que si bien no actualiza vicio de invalidez alguno, sí es evidencia del tipo de impulsos legislativos que deben temperarse con el principio bicameral. No podría haber resultado más contrario al diseño constitucional que una ley aprobada por un cuerpo legislativo unitario o a través de un procedimiento legislativo aprobado para evadir las salvaguardas del principio bicameral.
37. Lo cual insisto ocurre cuando habiendo pasado varias Legislaturas, una de las Cámaras retoma una minuta de su colegisladora y la aprueba con exclusión de aquélla, pues la distancia en el tiempo ha generado que dicha minuta haya cesado en su representatividad popular, por lo que en los hechos sólo es una Cámara la que resuelve sobre la ley. Considero que por mandato constitucional dichas minutas deben entenderse desechadas, pues ya no pueden cumplir con el requisito de "sucesividad" ordenado por el artículo 72 constitucional. Esto se ve evidenciado en las propias reglas internas de las Cámaras, pues es notorio como los reglamentos legislativos recogen la idea de que las minutas enviadas por la colegisladora debe examinarse en un tiempo preciso y acortado, precisamente para hacer respetar esa sucesividad.

38. Por último, debo reiterar que la jurisprudencia de este Pleno afirma que el procedimiento legislativo debe controlarse considerando las particularidades de cada caso, ya que la deliberación democrática no se manifiesta en una única o idéntica forma, por lo que mi criterio sólo se refiere a esta categoría de casos extremos en los cuales una Cámara retoma una minuta tan añeja para aprobarla sin consideración de la actual Cámara de Senadores, pues en estos casos la minuta retomada carece de la representatividad popular y virtualmente impide que la Constitución realice su promesa de garantizar un Poder Legislativo bicameral.

III. Posicionamiento respecto al análisis de la omisión legislativa

39. Ahora bien, tras no haberse alcanzado la votación necesaria para declarar la invalidez del decreto por vicios en el procedimiento, en el considerando séptimo de la ejecutoria se realizó al estudio del argumento relativo a la omisión legislativa, el cual tampoco alcanzó la mayoría necesaria. Soy de los integrantes del Pleno que votó por esta razón de inconstitucionalidad, específicamente por las razones que siguen.

40. Valorando integral y sistemáticamente los distintos preceptos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, estimo que en el caso sí se actualiza una omisión legislativa parcial de la generalidad de la legislación que ocasiona una vulneración al artículo 127 de la Constitución Federal y a los principios constitucionales de división de poderes, federalismo e independencia judicial.

41. En principio, tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como la minoría legislativa fueron enfáticos en señalar que impugnaban la Ley de Remuneraciones en su integridad. Así, como parte de una gran variedad de argumentos de invalidez, señalaron que la legislación carece de lineamientos para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos, desatendiendo de manera directa el Texto Constitucional. Al respecto, en atención a la jurisprudencia P/J. 5/2008, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad es procedente cuando se cuestione la existencia de omisiones legislativas de carácter parcial.

42. Así las cosas, el paso metodológico necesario que debe realizarse cuando se hace una impugnación relativa a una omisión legislativa consiste en verificar si, de hecho, existe o no un deber que tenga como destinatario al órgano materialmente legislativo, para después examinar si se incumplió o no dicha obligación. En el caso concreto, tal como lo implicaba el proyecto del Ministro Pérez Dayán que no obtuvo la mayoría calificada de votación, estimo que sí existe un **deber de contenido legislativo**, al cual el propio Poder Reformador de la Constitución le otorgó un contenido material. Ello, por las razones que siguen:

- El artículo 127 de la Constitución Federal es una norma de contenido complejo cuyas fracciones deben ser interpretadas conjuntamente y de manera sistemática con otros preceptos del Texto Constitucional.
- La fracción VI de este artículo señala de manera explícita que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones relativas. De esta disposición hay varios aspectos que deben ser resaltados.

- El primero es que utiliza la palabra "*expedirán*", por lo cual es claro que se impone un carácter deóntico obligatorio.
 - En segundo lugar, lo cual no puede valorarse como una casualidad, el Poder Constituyente mandató que la legislación correspondiente debe "*hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas*".
 - Consecuentemente, a mi juicio, lo previsto en este precepto no es el reconocimiento únicamente de un poder de legislar a cargo del Poder Legislativo Federal y de los Poderes Legislativos de las entidades federativas. Por el contrario, el Poder Constituyente utilizó una expresión ("*hacer efectivo el contenido*") que denota la necesidad de que la legislación cumpla con criterios materiales atendiendo a lo dispuesto en el propio artículo 127 y demás disposiciones aplicables.
 - Esta expresión no se utiliza cuando el Poder Constituyente pretende sólo atribuir o reconocer una competencia genérica para emitir una ley en cierto ámbito. Por ejemplo, no se advierte en ninguna de las XXX fracciones del artículo 73 constitucional, donde se encuentran delimitadas las facultades del Congreso de la Unión, muchas de ellas para legislar en cierta materia.
 - Además, la única forma de hacer efectivo el contenido de la Constitución a través de una ley es justamente delimitar suficientemente en dicha legislación las reglas o principios que se detallan constitucionalmente.
43. De no aceptarse esta postura, bastaría que el Congreso de la Unión emitiera la ley relativa a las remuneraciones de los servidores públicos para que se diera por satisfecho lo exigido en el artículo 127 constitucional, traicionando la indicación expresa del Poder Constituyente al mandar que esa legislación debía **hacer efectivo** cierto contenido constitucional, afectando a su vez el principio de supremacía constitucional.
44. Por tanto, en suma, considero que el surgimiento de una omisión legislativa no se circunscribe a casos en donde el deber de legislar derive de normas cuyo contenido sea expedir una cierta legislación en un tiempo determinado. Como lo demuestra el propio texto del artículo 127, los deberes de legislar pueden derivarse tanto de normas regulativas como constitutivas y el propio deber atribuido al órgano formal y materialmente legislativo puede detentar cierto contenido de índole material.
45. Este Pleno no ha sido ajeno a esta conclusión ni a esta forma de examinar un alegato de omisión legislativa. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**, bajo la ponencia del Ministro presidente Zaldívar, se analizó si el Código Electoral del Estado de Veracruz contenía o no una previsión presupuestal para la operación y funcionamiento del Tribunal Electoral Local que le garantizara su independencia, autonomía y no sumisión a otro poder. El Pleno declaró que en este caso se actualizaba una omisión legislativa de carácter parcial con motivo de una regulación deficiente de los artículos transitorios impugnados, precisamente al no regularse en estos artículos el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento del Tribunal Electoral. Ello, con fundamento en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal.
46. Lo relevante de este precedente es que dicha norma constitucional no establecía de manera expresa la existencia de un determinado presupuesto económico para el

Tribunal Electoral. Por tanto, a mi entender, lo que realizamos en dicha sentencia fue derivar un deber de legislar del inciso c) de la fracción IV del artículo 116, el cual sólo dice que las autoridades electorales de los Estados deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, imponiéndole a su vez un contenido material. Expresado en otras palabras, se le exigió al legislador veracruzano que para hacer valer esa autonomía e independencia de las autoridades electorales locales, era necesario que en la ley local se regulara la existencia de un presupuesto.

47. En consecuencia, insisto, me resulta claro que el artículo 127 de la Constitución Federal prevé un deber de legislar que busca hacer efectivo el contenido de esa disposición y de las demás disposiciones constitucionales relativas; para lo cual, además de emitir la ley respectiva, el legislador debía cumplir al menos los siguientes **supuestos materiales**:

- Se deberá establecer en ley las reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar con criterios objetivos el salario del presidente de la República, precisamente para hacer efectivo lo dispuesto en la fracción II, del artículo 127.
- Se deberá establecer en ley las reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar con criterios objetivos el salario de los distintos servidores públicos del orden federal, a fin de hacer efectivo lo dispuesto en las fracciones I, II y III del artículo 127 que exige que la remuneración de un servidor público no puede ser igual o mayor que la de su superior jerárquico, pero debe ser adecuada, irrenunciable, equitativa y proporcional.
- Se deberá establecer en ley las reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar las condiciones de aplicación de los supuestos de excepción a lo previsto en las citadas fracciones I y II del artículo 127.
- Se deberá establecer en ley la forma de cumplimiento de las fracciones IV y V del artículo 127 constitucional.

48. Por otro lado, no hay que olvidar que la referida fracción VI también indica que la legislación deberá hacer efectivo el contenido de las "disposiciones constitucionales relativas". Lo que ocasiona que también forme parte de este contenido material del deber de legislar el verificar que se cumplan con otras reglas o principios constitucionales como la división de poderes, el federalismo, el principio de no regresividad, la independencia judicial.

49. Ahora, tomando en cuenta lo dicho en los párrafos previos y aplicándolo a la legislación cuestionada, llego a la clara convicción que el Congreso de la Unión desarrolló de manera insuficiente el aludido deber legislativo impuesto por el Poder Constituyente por varias razones, actualizando una omisión legislativa que llevaba a la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la legislación cuestionada. Lo anterior, por los siguientes motivos:

- En ninguna parte de la ley de remuneraciones se establecieron reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar con criterios objetivos el salario del presidente y del resto de los servidores públicos.
- Sólo se advierte en los artículos 6 y 7 de la ley referencia a que ninguna remuneración de un servidor público puede superar la del presidente o ser igual o mayor a la de su

superior jerárquico, sin mayor clarificación normativa mas que su determinación anual en el presupuesto de egresos.

- Esta deficiencia normativa ocasiona que la remuneración del presidente se deje abiertamente al vaivén de la aprobación del presupuesto de egresos por parte de la Cámara de Diputados, que realiza una valoración no sólo técnica, sino también política.
- En ese contexto, si bien es la Constitución la que deja a la Cámara de Diputados la decisión de la aprobación del presupuesto, **la Constitución no es un pacto suicida**. El Poder Constituyente interiorizó que será la remuneración del presidente la que guíe las remuneraciones de todos los servidores públicos del país. Es por eso que en el artículo 75 sujetó a la Cámara de Diputados a lo previsto en el propio artículo 127 y en la fracción VI de ese numeral indicó expresamente que la legislación del Congreso de la Unión debía hacer efectivo dicho contenido constitucional.
- La política no puede ser la rectora de un aspecto de tal relevancia constitucional como la remuneración del presidente de la República. Debe ser la voz de la ley la que rige la actuación de los órganos jurídicos, aun cuando detenten representación democrática. La ley, mediante supuestos generales y abstractos, objetivos y razonables, como única voz reinante de la vida de los servidores públicos.
- Además, la única manera de compaginar la exigencia constitucional de que la remuneración debe ser adecuada, equitativa y proporcional con las reglas consistentes en que ningún servidor público, salvo ciertas excepciones, podrá superar la remuneración atribuida al presidente de la República ni la de su superior jerárquico, es exigiendo legislativamente que la remuneración que se toma como base máxima obedezca a ciertos parámetros de carácter objetivo y que la asignación del resto de remuneraciones de los servidores públicos cuenten con lineamientos legales para su asignación.
- Esta forma de regular legislativamente las remuneraciones de los servidores públicos no es ajena al derecho comparado. Varios países cuentan con legislación específica sobre la forma de asignación y cálculo de la remuneración de sus servidores públicos: por ejemplo, Alemania, Australia, entre tantos otros. Incluso, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuenta con guías en este aspecto y múltiples estudios comparativos entre diversos países.
- Tampoco se deja claro en ninguna disposición de la ley que, si bien los distintos poderes y órganos autónomos del orden jurídico constitucional deben respetar lo dispuesto en los artículos 75 y 127 constitucionales, no por ese solo hecho se puede renunciar legislativamente a establecer reglas, parámetros y/o mecanismos para el establecimiento anual, adecuado, irrenunciable, equitativo y proporcional de las remuneraciones de los servidores públicos.
- Primero, la ley debió reconocer expresamente la autonomía constitucional de ciertos órganos y la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial frente al Ejecutivo.
- En el procedimiento constituyente, en el dictamen de la Cámara de Senadores, se hizo especial referencia que no era posible que un único órgano determinara los tabuladores de todos los servidores públicos. Se afirmó que *"teniendo en cuenta la diversidad de entes públicos a los que resultará aplicable la reforma, considera más conveniente que, dentro de los límites y controles impuestos, la determinación de las remuneraciones se fije de acuerdo a las disposiciones aplicables a cada ente público, según se desprenda de la normatividad correspondiente"*.

- Segundo, para hacerse efectivo el propio contenido del artículo 127 de la Constitución Federal y el tercer artículo transitorio del decreto de reformas que lo acompañaron, la legislación debió respetar a su vez las reglas y los principios constitucionales específicos que regulan las funciones que rigen a los Ministros, Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación, integrantes del Instituto Nacional Electoral y Magistrados y Jueces de los Poderes Judiciales Locales.
- Lo anterior ocasiona no sólo una violación a la división de poderes, sino también al federalismo. La ley deja en completo estado de indefensión tanto a los titulares que gozan de autonomía constitucional como a los otros Poderes de la Unión y sus servidores públicos frente a la posible decisión sobre las remuneraciones de una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión.

IV. Posicionamiento respecto al análisis de artículos examinados de manera concreta

50. Una vez que no se alcanzaron las votaciones calificadas en torno a las violaciones al procedimiento y a la omisión legislativa, en la ejecutoria (considerandos noveno a décimo segundo) se efectuó el examen concreto de los referidos artículos que no fueron sobreseñados a la luz de los conceptos de invalidez, declarándolos como inconstitucionales (salvo por el artículo 12, párrafo tercero, de la ley de remuneraciones, que fue objeto de una interpretación conforme). Voté a favor de tal sentido, compartiendo la mayoría de las consideraciones de la sentencia, por lo que me permitiré hacer ciertas matizaciones o aclaraciones adicionales.
51. En el considerando noveno, se hace el estudio de regularidad de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y, último párrafo; 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. La generalidad de estas fracciones o incisos son normas por sí mismas que forman parte de un sistema normativo que pretende regular las reglas genéricas sobre las remuneraciones de los servidores públicos, pero también reglas concretas de actuación para la conformación de dictámenes de compatibilidad o tabuladores de remuneración.
52. Los Ministros que integramos la mayoría decidimos que estas normas resultaban inconstitucionales, porque interpretadas textual y sistemáticamente con el resto de la legislación, se desprendía una ausencia absoluta de lineamientos para la especificación de la remuneración del presidente de la República y del resto de los servidores públicos de la Federación. Son, salvo por ciertos contenidos normativos, y por decirlo de cierta manera, una mera replica textual o material del contenido del artículo 127 de la Constitución Federal, desatendiendo la orden explícita del Poder Constituyente de reglamentar y hacer efectivo lo previsto en ese precepto constitucional como otros principios aplicables como la división de poderes, el federalismo, etcétera.
53. Comparto las ideas plasmadas en el proyecto, pero adiciono que como se desprende del parámetro que identifiqué en párrafos previos sobre la existencia del deber legislativo atribuido al legislador secundario (el cual insisto detenta un contenido material explícitamente delimitado, no sólo la orden de legislar), lo que al final de cuentas buscó el Poder Constituyente era evitar una fijación discrecional tanto de la remuneración base para todo el ordenamiento jurídico mexicano (la remuneración del presidente de la República) como del resto de reglas aplicables a la determinación de las remuneraciones de los demás servidores públicos, incluyendo los supuestos de excepción previstos en la fracción III del artículo 127 constitucional. El problema es que

los citados artículos cuestionados son muestra evidente de esa carencia total de certeza jurídica. El legislador renunció a establecer reglas, parámetros y/o mecanismos para el establecimiento anual, adecuado, irrenunciable, equitativo y proporcional de las remuneraciones de los servidores públicos, otorgando un cheque en blanco a la Cámara de Diputados, de manera directa, y al resto de los legisladores de las entidades federativas, de manera indirecta, para fijar de manera discrecional la remuneración de todo el esquema de servidores públicos en nuestro país. Ese es el escenario que precisamente instó a evitar el Poder Constituyente al exigir la creación de una legislación reglamentaria.

54. Es cierto que, para el régimen federal (lo cual afecta consecuentemente a todas las entidades federativas), el artículo 75 de la Constitución otorga a la Cámara de Diputados la facultad para aprobar el presupuesto de egresos, el cual incluye la fijación de la remuneración del presidente de la República. Sin embargo, esta norma no puede ser interpretada de manera aislada. Como lo destaqué, también el artículo 127 constitucional impone límites concretos a dicha actuación, obligando al Congreso de la Unión a imponer, mediante una legislación reglamentaria, reglas, parámetros y/o mecanismos que hagan posible la fijación anual, adecuada, equitativa y proporcional de la remuneración del presidente de la República (como base constitucional) y del resto de los servidores públicos. Se recalca, esta regulación, como muchas otras que guían la integración del presupuesto de egresos, debe ser atendida por mandato constitucional también por la Cámara de Diputados.
55. Por tanto, para cumplir la finalidad pretendida por el Constituyente y atendiendo a la declaratoria de inconstitucionalidad que se realizó en la ejecutoria, el Congreso de la Unión tiene que hacerse cargo del mandato constitucional de legislar, establecido en las diferentes fracciones del artículo 127 constitucional, haciendo efectivo ese contenido y el de las demás disposiciones constitucionales relativas.
56. Para ello, entiendo que no hay fórmulas mágicas y que es una tarea bastante complicada. Es por eso que el Constituyente optó que fuera a partir de una legislación reglamentaria donde se delimitaran tales condiciones, pues nadie está en mejor condición que el poder representativo para investigar, reconocer y determinar los distintos factores que, insisto, van a hacer efectivo ese contenido constitucional, bajo la premisa ineludible en que debe evitarse la fijación discrecional.
57. No es posible omitir que en esta tarea no estamos solos en el mundo. Muchos países comparten la misma preocupación de nuestro Constituyente: ¿cuál es una remuneración adecuada, equitativa y proporcional que deben tener los servidores públicos, como agentes activos que con su labor propician el Estado de derecho? Justo teniendo en cuenta las condiciones económicas limitadas y la visión de austeridad gubernamental que rige a gran parte de las democracias mundiales. Hay que voltear a ver las mejores prácticas internacionales que se adecuen a nuestras propias circunstancias sociales, culturales, históricas y económicas. El aislamiento y la indiferencia a la experimentación comparada es signo de una democracia debilitada, mas que de un Estado democrático que entiende que la condición humana es compartida y que todos aprendemos de todos.
58. En ese sentido, no hago un pronunciamiento anticipado sobre la regularidad constitucional de las reformas que debe llevar a cabo el Congreso de la Unión para cumplir los mandatos constitucionales. Sin embargo, sí destaco, aunado a los factores identificados en la propia sentencia para impedir el ejercicio discrecional de determinación de las remuneraciones de los servidores públicos, que existen ciertos países

que llevan décadas ideando sistemas para la delimitación de las remuneraciones de sus servidores públicos (cuya experiencia debe ser valorada) y que, en el plano internacional, existe la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual forma parte México, que lleva varios años analizando el tema de las remuneraciones de los servidores públicos y haciendo comparativas entre países; identificando prácticas comunes, como por ejemplo que ciertas bases para fijar las remuneraciones de los salarios sean analizadas y delimitadas por órganos autónomos al poder representativo cuyas decisiones son vinculantes o que la asignación y revisión de las remuneraciones de los servidores públicos es continua, independiente, depende del grado de responsabilidad de los mismos, de su comparativa frente a funciones semejantes en la iniciativa privada, del costo de vida en cada región del país, de los niveles inflacionarios, entre otros tantos factores. Reitero, no hay que echar en saco roto la experiencia internacional y comparada.

59. Por último, solamente me resta señalar que por lo que hace al examen de regularidad constitucional de los artículos 217 Bis y 217 Ter (considerando décimo segundo), coincido en su invalidez, pero únicamente en razón de su falta de taxatividad. Resulta innecesario el estudio que se hace de la proporcionalidad, cuando es evidente que el texto de estas normas no permite a los ciudadanos advertir cuál es la conducta que se establece como delictiva. Al contener errores garrafales como hacer referencia al propio Código Penal, cuando es en realidad a la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es un claro ejemplo de la falta de seguridad y certeza que no puede imperar en nuestro ordenamiento jurídico.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

En sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno concluyó el estudio de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, respecto del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

En la consulta original respecto del considerando quinto (ahora sexto), se proponía declarar la invalidez del decreto mencionado, al considerar que éste era producto de un procedimiento legislativo que no respetó lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal y diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados.

No obstante, dado que la propuesta sólo alcanzó seis votos y no la mayoría calificada que se requiere para la declaratoria de invalidez, el planteamiento fue desestimado en términos del artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien en la sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve en la que se discutió este apartado, voté a favor de la declaratoria de invalidez, me separé de algunas de las consideraciones que se presentaban, por lo que en el presente voto formularé algunas precisiones sobre el sentido de mi votación.

He sostenido reiteradamente y en particular desde que se discutió la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas, que solamente cuando existen violaciones graves al procedimiento legislativo, se justifica la invalidez de una norma general, máxime cuando se trata de invalidar en su totalidad un decreto.

Al respecto, en dicho precedente formulé un voto de minoría junto con otros Ministros en el que señalamos lo siguiente:

"... el criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo."

Desde mi perspectiva, en el presente asunto existieron diversas irregularidades en el proceso legislativo con entidad invalidante, que trasgredieron los principios de legalidad, debido proceso legislativo y del respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, ya señalados, aunque difiero con la manera en que fueron presentadas en el proyecto de resolución.

En principio, estimo pertinente señalar que a diferencia de lo que se reconocía en la propuesta, no existió una violación al proceso legislativo por incumplimiento a lo establecido en el artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados.¹

Ello, en virtud de que el supuesto de desechamiento regulado en ese precepto, es aplicable únicamente para las "proposiciones", las cuales se definen como "una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo". Lo que no considero que pueda hacerse extensivo para una figura legislativa distinta, como lo son las "minutas" que se definen como "el proyecto de ley o de decreto que se recibe de la Cámara de Senadores o que se envía a ella, en cualquiera de las etapas del proceso legislativo" y cuyo trámite obedece a un sistema diverso reconocido en el Reglamento de la Cámara de Diputados.²

Por otra parte, considero que en la propuesta, para determinar si existió alguna violación procedimental con carácter invalidante, era necesario identificar claramente el marco

¹ Artículo 184.

"1. La mesa directiva establecerá un acuerdo para que las iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva, en los plazos establecidos y una vez realizadas las prevenciones a que hace referencia este reglamento, se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación.

"2. Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos."

² Artículo 3.

"1. Para efectos del reglamento se utilizan las voces y significados siguientes:

"...

"XVI. Minuta: Es el proyecto de ley o de decreto que se recibe de la Cámara de Senadores o que se envía a ella, en cualquiera de las etapas del proceso legislativo;

"XX. Proposición con punto de acuerdo: Es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo. ..."

normativo que rige al Congreso de la Unión y, en específico, al procedimiento legislativo y sus características especiales para así poder hacer el escrutinio constitucional sobre las violaciones alegadas.

En este sentido, el reglamento parlamentario, en sus orígenes y evolución, tiene características propias que lo hacen diferente a todos los demás. Adoptado por el derecho continental europeo y en los Estados de tradición británica, representa un símbolo de las democracias representativas que enarbolan la división de poderes como una de sus cualidades más importantes. Es una parte importante de la autonomía del parlamento, las asambleas parlamentarias y los congresos, al ser un instrumento autonormativo para regular la vida interna del órgano legislativo y su relación con los otros poderes, sin que estos pudiesen tener intervención en su conformación.³

En México, desde la Constitución de 1824 se estableció la existencia del "Reglamento interior de ambas Cámaras" y del "Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones".⁴ Posteriormente, tanto en las leyes constitucionales de 1836 y la Constitución de 1843, ambas centralistas, como en las Constituciones Federales de 1857 y la vigente de 1917, se mantuvo la redacción sobre el reglamento de debates, hasta diciembre de 1977, cuando con motivo de la reforma político electoral, se introdujo en el artículo 70 de la Constitución, la Ley del Congreso para regular su estructura y funcionamiento internos, manteniendo en el artículo 72 la existencia del Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Finalmente, fue hasta la reforma del 17 de agosto de 2011, cuando se volvió a reformar el artículo 72 en su primer párrafo, para establecer la existencia de la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, los cuales prevalecen hasta hoy.

Conforme al marco constitucional actual, la reglamentación del Congreso y de cada una de sus Cámaras se compone, en términos de los artículos 70 y 72 de la Ley Fundamental, por:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
3. Los reglamentos respectivos
 - a. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
 - b. Reglamento del Senado de la República
 - c. Reglamento de la Cámara de Diputados

Esto es importante, porque conforme a la doctrina y a nuestro orden constitucional, los reglamentos del Congreso y de las Cámaras tienen un alcance jerárquico muy diferen-

³ Para una visión completa sobre la evolución del "reglamento parlamentario" ver: Bárcena, José de Miguel, *El Reglamento Parlamentario en los Orígenes del Constitucionalismo Europeo y Español*, Historia Constitucional, núm. 17, 2016, pp. 54-81, Universidad de Oviedo, Oviedo, España.

⁴ Véanse los artículos 33, 34 y en especial el 53 de esa primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

te al resto de los reglamentos en nuestro sistema jurídico, con características que se asemejan más a las de una ley especial.

Ahora bien, esta estructura y jerarquía normativa con la que cuentan los reglamentos de las Cámaras, se encuentra vinculada directamente con el resto de principios y mandatos que define el artículo 72 de la Constitución Federal en el actuar de los órganos legislativos. Entre ellos, destaca el señalado en el primer párrafo que establece que todo proyecto de ley debe discutirse "sucesivamente".

Coincido, como se dijo en la sesión correspondiente, que esto debe entenderse como una situación de continuidad en la labor legislativa, la cual siempre puede estar sujeta por su propia naturaleza, a situaciones emergentes que ameritan cierta flexibilidad; pero ello no puede ser al margen de que el trabajo de las Cámaras inobserve la ley o sus propios reglamentos que hoy en día son los encargados de regular "la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones" que el propio Texto Constitucional les delega.

Sobre esas bases, vale la pena destacar dos puntos que se advierten de los trabajos legislativos que dieron origen al reconocimiento constitucional del Reglamento de la Cámara de Diputados.

En primer término, en dichos antecedentes se reconoció que el reglamento constituye una especie de extensión de lo ordenado en el artículo 72 de la Constitución Federal y presenta una jerarquía igual a la de la Ley Orgánica del Congreso y otras disposiciones reglamentarias que regulan el actuar de ambas Cámaras. Así se dijo en el dictamen correspondiente:

*"De esta manera, el marco jurídico del Congreso estaría dispuesto de manera que, en primer orden estarían las disposiciones constitucionales, en un segundo orden, pero en igualdad de jerarquía normativa estarían al mismo tiempo la Ley Orgánica del Congreso, que establece órganos y facultades de las Cámaras y el Reglamento del Congreso que estipula los procedimientos que las Cámaras deben normar de manera conjunta, y finalmente, pero en la misma jerarquía, los reglamentos autónomos de cada Cámara, que tendrían aplicación prelatoria, en atención a su especialidad, pero que quedarían sujetos a las disposiciones contenidas en los ordenamientos jerárquicos superiores ..."*⁵

En segundo lugar, de la discusión que se dio para la creación del Reglamento de la Cámara de Diputados, se desprende que este fue aprobado justamente para ordenar y precisar los tiempos de dictamen y discusión y evitar que fueran "congeladas" las iniciativas y minutas presentadas, como se advierte de la siguiente transcripción:

"En el proyecto de reglamento se recoge esta aspiración de los petistas, con la modalidad de que se ha denominado iniciativa con vencimiento de plazo, lo que significa que si una comisión no dictamina en el plazo de 45 días que se le otorga, o dentro de las prórrogas que la propia comisión solicite a la presidencia de la Cámara, dicha iniciativa pasará en sus términos a ser discutida y votada en el Pleno ..."

⁵ Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XIV, número 3162-VI, miércoles 15 de diciembre de 2010.

*"Como se advierte, la figura de la iniciativa con vencimiento de plazo se convierte en un gran instrumento parlamentario, que elimina la congeladora legislativa."*⁶

Conforme a lo expuesto, considero que ni el artículo 72 constitucional o el Reglamento de la Cámara de Diputados otorgan una facultad irrestricta o atemporal al legislador, sino que lo que se previó fue la creación de un sistema legal y reglamentario en el que se fijen plazos específicos para legislar, lo que se evidencia con el uso de la palabra "intervalo" que se da en el primer párrafo del precepto referido y que la Real Academia Española define como el *"espacio o distancia que hay de un tiempo a otro o de un lugar a otro"*.

Este sistema normativo atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria, sea a través del conveniente resguardo de proyectos de ley para su discusión o con la súbita presentación de ellos en el momento político que pudiera resultar más favorable para su aprobación, según la conformación partidaria de la Cámara.

En esa tesitura, considero que en el caso particular existió una seria violación al proceso legislativo y al artículo 72 constitucional por la suma de incidencias que se dieron en los casi siete años transcurridos entre la fecha en que la Cámara de Diputados recibió la minuta del Senado de la República de esta ley, el nueve de noviembre de dos mil once, y la fecha de aprobación final de la legislación el trece de septiembre de dos mil dieciocho, durante el cual se violaron diversos artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados. Máxime cuando las normas y reglas relativas al proceso legislativo se las autoimpuso libremente el mismo órgano, en atención a su facultad constitucional de regularse.

En la propuesta del proyecto, se dio cuenta que ante esta Cámara, se otorgaron tres prórrogas de manera indebida, con fundamento en los artículos 95, 183 y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.⁷

⁶ Véase entre otras, la intervención del diputado Pedro Vázquez González en la discusión que se dio para la votación del reglamento respectivo.

⁷ "Artículo 95.

"1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional:

"I. El presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de él al Pleno;

(Reformada, D.O.F. 20 de abril de 2011)

"II. En el momento de anunciar el turno, el presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

"2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente:

(Reformada, D.O.F. 20 de abril de 2011)

"I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La mesa directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días, y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional respectivamente, en ambos casos el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga ..."

"Artículo 183.

Del contenido de estos preceptos se advierte una previsión específica para que no se otorgue más de una prórroga a las comisiones correspondientes para dictaminar una minuta. Si bien, esto pudiera configurarse como una violación legislativa, no estimo que el otorgamiento de prórrogas por sí misma genere una afectación lo suficientemente grave como para invalidar el decreto, pues la única consecuencia que señala el reglamento respecto a la falta de dictamen es la preclusión de las facultades de la Comisión Legislativa para dictaminar y en consecuencia, su inminente discusión por el Pleno de la Cámara de Diputados. Como se desprende de los artículos 89^o y 95, de su reglamento.

"1. La comisión que considere conveniente prorrogar la decisión del asunto turnado, deberá hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el artículo anterior.

(Reformado, D.O.F. 20 de abril de 2011)

"2. La mesa directiva deberá resolver las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga. ..."

"Artículo 185.

"1. Cuando se trate de asuntos que por su naturaleza requieran de un plazo distinto, la comisión deberá solicitar a la mesa directiva, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, el tiempo necesario para la formulación del dictamen. En la solicitud se establecerán las circunstancias y argumentos para tal fin."

⁸ "Artículo 89.

1 Si el dictamen correspondiente a las iniciativas no se ha presentado, cuando haya transcurrido el plazo para dictaminar, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

"I. El presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido,

"II. La mesa directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad, y

"III. Deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

"2. En el caso de las iniciativas de reforma constitucional, se observará lo siguiente:

"I. La comisión o comisiones deberán resolverlas dentro de un término máximo de noventa días,

"II. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la iniciativa turnada, deberán hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La mesa directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta noventa días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga; y,

"III. Aquellas que no se resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas. El presidente instruirá su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

"(Adicionado, D.O.F. 31 de diciembre de 2012)

"3. En el caso de las iniciativas preferentes, se observará lo siguiente:

"I. La comisión o comisiones deberán resolverlas dentro de un término máximo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que fue presentada,

"II. El plazo a que se refiere la fracción anterior será improrrogable,

"III. Si transurre el plazo, sin que se formule el dictamen correspondiente, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

"a) El presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar.

El otorgamiento de prórrogas para el dictamen de un asunto por parte de una Comisión Legislativa, incluso pudiera ser plausible cuando existe una razón verdaderamente fundada para ello, como puede ser la finalidad de obtener un consenso entre las diversas fuerzas políticas representadas ante el órgano legislativo respecto de un asunto muy importante, o en su caso, para adecuar ese proyecto, a las condiciones jurídicas que existen en el momento en que se va a discutir y aprobar con el propósito de hacerlo acorde al marco normativo vigente y evitar incurrir en faltas graves por una falta de actualización de su contenido.

En el caso, pudiera ser comprensible que se hubiera otorgado una segunda prórroga, en vista de que durante todo este tiempo se fue modificando el número y nombre de las comisiones, como sucedió con el retorno para el dictamen de la minuta respectiva, a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, al instalarse la LXII Legislatura en septiembre de 2012, siendo ésta la encargada de solicitar una nueva oportunidad para analizar debidamente la propuesta legislativa.

A pesar de lo anterior, la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados emitió una tercera prórroga, que venció el 29 de abril de 2016, sin que se hubiera producido un dictamen por las comisiones responsables.

Esta Suprema Corte puede reconocer que existan prácticas legislativas que pudieran estar permitiendo esto y una cierta deferencia a la aplicación de reglas en la labor legislativa; sin embargo, nuestra obligación es resolver conforme al marco constitucional y legal establecido y a la luz del caso concreto que se someta.

Así, aun cuando reconozca que el otorgamiento de una prórroga adicional para dictaminar una minuta, pudiera ser comprensible en un entorno específico, en el presente asunto considero que el otorgamiento de tres de ellas sin que se hubiera producido un dictamen por las comisiones responsables, detonó una violación clara a las reglas que rigen el procedimiento legislativo establecido en el Reglamento de la Cámara de Diputados, que fue agravada por el incumplimiento que se dio también al supuesto previsto en artículo 95, fracción II, numeral 2, incisos a) y b), del Reglamento de la Cámara de Diputados.⁹

"b) La mesa directiva deberá incluirlas en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación.

"c) La iniciativa preferente será discutida en sus términos y sin mayor trámite deberá ser el primer asunto que sea discutido y votado durante la sesión del Pleno.

"d) La discusión y votación sólo se abocará a la iniciativa preferente y deberá ser aprobada por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrá por desechada, en términos de lo dispuesto en el apartado G del artículo 72 de la Constitución.

"e) El proyecto de decreto materia de la iniciativa con carácter preferente aprobado por la Cámara, será enviado de inmediato a la Cámara Revisora, en calidad de minuta, para los efectos del artículo 71 de la Constitución."

⁹ "Artículo 95 ... II. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

"a) El presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.

"b) La mesa directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.

"c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

Este precepto señala que el presidente de la mesa directiva debe emitir la declaratoria de publicidad de la minuta "a más tardar dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir el dictamen hubiera precluido" e incluirla en la orden del día para su discusión y votación, transcurridas esas dos sesiones.

Esto último no se realizó en su oportunidad, en ninguna de las tres prórrogas que fueron otorgadas, sino hasta el 4 de septiembre de 2018, estando ya en funciones la LXIV Legislatura, con la publicación que se dio en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la *Declaratoria de Publicidad de Minuta con vencimiento de plazo con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona el Código Penal Federal*.

Así, la regla ya referida del artículo 95 es parte de una lógica democrática que permite la participación efectiva de todos los actores en el proceso deliberativo en un determinado tiempo y, por ende, genera una limitación para el control irrestricto de la agenda legislativa, eliminando los incentivos para escoger el momento que pudiera resultar más favorable para su posible aprobación. Además, de que marca tiempos para dictaminar, o en su caso, discutir y votar la minuta presentada.

En el caso, esta omisión de publicación en el plazo previsto por el artículo 95, trascendió al debate final que se dio ante el Pleno de la Cámara de Diputados y en mi opinión, no garantizó los extremos mínimos que ha señalado este Alto Tribunal como garantía del debido proceso legislativo, entre las cuales se encuentra el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias. Lo que no implica garantizarles una mera participación en el proceso, sino a ser verdaderamente escuchadas.

Con respecto al dictamen de la minuta aprobado, aun cuando en el Pleno de la Cámara de Diputados, se permitió el planteamiento de mociones suspensivas y reservas para la discusión de todos los artículos del decreto por parte de los grupos minoritarios, éstos fueron desestimadas por la mayoría de sus integrantes en votación económica y sin una verdadera discusión de los contenidos reservados. Esto sólo se explica en un escenario en el que las condiciones de entrada al debate legislativo resultaban desfavorables dado el momento que fue escogido para su discusión y que tuvo como consecuencia que cualquier posicionamiento de las minorías resultaría irrelevante.¹⁰

La inactividad que se dio durante las Legislaturas previas y la falta de acatamiento de las reglas para someter la minuta al Pleno de la Cámara de Diputados, generaron un

"(Adicionado, D.O.F. 20 de abril de 2011)

"d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.

"(Adicionado, D.O.F. 20 de abril de 2011)

"e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 constitucional."

¹⁰ En este aspecto, es ilustrativo hacer alusión a parte de lo que dijo al final de su intervención por la que presentó una moción suspensiva, la diputada Claudia Pastor Badilla, el 13 de septiembre de 2018 al discutirse la minuta respectiva, en la que señaló:

"Aprovecho, y me permito solicitar en este momento a la mesa directiva, de nueva cuenta, el acuerdo que sistematiza todas las iniciativas y minutas pendientes de la legislación anterior para salir de la arbitrariedad con la que se eligen unas para aprobarse y se dejan en el olvido otras. Muchísimas gracias."

estado sumamente restrictivo de las condiciones del debate, que afectaron y limitaron de manera trascendente las condiciones de igualdad para su discusión, en detrimento de la participación de las minorías legislativas.

Asimismo, el no haberse elaborado dictamen alguno de comisiones que, conforme al reglamento, es el documento en el que se presenta una opinión técnica calificada respecto del contenido de una iniciativa,¹¹ permite reconocer que era necesario un debate abierto sobre los planteamientos de las minorías respecto de los problemas que tenía la minuta para valorar las diferentes posiciones y planteamientos, en aras de una mejor legislación, lo que incluso fue reconocido de manera tangencial por algunos diputados integrantes de los grupos mayoritarios.¹²

La ausencia de debate tuvo como resultado que se aprobara una minuta que había perdido vigencia en varios aspectos, en vista de los múltiples cambios constitucionales y legales aprobados en diversas Legislaturas, y para la cual era necesario –quizás indispensable– que se perfeccionara y actualizara en varios de estos aspectos, lo que curiosamente como se señaló en la discusión de este asunto por varios de los Ministros integrantes del Pleno, generó una reforma tan amplia a la ley, poco después de su expedición.

En consecuencia, dadas las violaciones procedimentales reconocidas, se debió decretar la invalidez del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

En adición a lo anterior, considero necesario puntualizar que las razones que justifican mi votación a favor de la declaratoria de invalidez propuesta, no se contraponen a los criterios que ha sostenido el Tribunal Pleno en diversos precedentes, ni mucho menos pretende incluir un supuesto adicional a la línea jurisprudencial que se ha construido al analizar violaciones al procedimiento legislativo; existen al menos cinco resoluciones que lo acreditan.¹³

¹¹ "Artículo 80

"1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

"I. Minutas; ..."

¹² De la discusión del 13 de septiembre de 2018, que se hace constar en la versión estenográfica respectiva, se advierten algunos posicionamientos, en ese sentido.

Ver la del diputado Mario Delgado Carrillo al pronunciarse respecto al artículo 2o. que fue sometido a reserva; y la del diputado Pablo Gómez al discutir una reserva a los artículos 3, fracciones II y V y 5o. de la minuta a discusión.

¹³ 1. Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006. Resueltas el 4 de enero de 2007, por mayoría de ocho votos.

Se declaró la invalidez del Decreto Número 253, de doce de octubre de dos mil seis, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales y del Código Penal del Estado de Baja California, dado que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su

En esa tesitura, aun cuando señalé en mi participación que este asunto era inédito por las características y condiciones excepcionales en las que dio la aprobación del decreto legislativo, el estudio realizado ha partido en todo momento de un análisis específico de las violaciones advertidas y su trascendencia hacia las garantías de debido proceso legislativo y del principio de legalidad, consagrados en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal.

contenido y alcance. Se señaló que no era posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando, en el caso, no se justificó la supuesta urgencia, al amparo de la cual podría sostenerse su aprobación, sin el cumplimiento de algunos trámites.

2 Acciones de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Resueltas el 20 de noviembre de 2008, por mayoría de ocho votos.

Se declaró la invalidez de los Decretos Número 353, 354 y 355, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el treinta y uno de agosto de dos mil ocho, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos del Código Electoral, la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal, todos del Estado de Colima. Lo anterior, pues en el desarrollo del proceso legislativo que se impugnó, las distintas fuerzas políticas no estuvieron en posibilidad de conocer y analizar realmente los dictámenes y, por ende, debatir sobre ellos con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

3 Acción de inconstitucionalidad 19/2010. Resuelta el 25 de octubre de 2010, por unanimidad de nueve votos.

Se declaró la invalidez del Decreto 1954, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el veintitrés de julio de dos mil diez. Asimismo, se advirtieron ciertas inconsistencias sobre la forma en la que se tomó la votación para aprobar la dispensa de trámite del decreto, por lo que habiendo duda de la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer exactamente la intención de los legisladores, cuando resultaba indispensable considerando la inconsistencia entre la asistencia y los diputados a favor y en contra de la dispensa de trámite.

4 Acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013. Resueltas el 13 de septiembre de 2018, por unanimidad de nueve votos.

Se declaró la invalidez del Decreto Número 24486/LX/13 por el que se expidió la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco. Se consideró que el dictamen por el que se analizó la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, se presentó en la misma fecha en que se celebró la sesión extraordinaria y que fue incluido en la orden del día sin cumplir con la previsión vinculada con la entrega de la misma a los Diputados al menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión para que los legisladores estuviesen en la posibilidad de formular observaciones, analizar el Dictamen, argumentar o contra argumentar sobre su contenido.

5 Acción de inconstitucionalidad 12/2018.

Resuelta el 4 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos.

Se declaró la invalidez del Decreto 272 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciocho, del Decreto 274 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó el presupuesto de egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, y del Decreto 273 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgaron y publicaron las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones del Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, de la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad

En mi opinión, derivado de las diversas irregularidades referidas en líneas precedentes, conforme a los criterios establecidos por el Pleno de la Suprema Corte,¹⁴ no fue respetado el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. Es decir, en la discusión y aprobación del decreto impugnado, por parte de la Cámara de Diputados, hubo violaciones graves al debido procedimiento legislativo y no se respetaron los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación regido por los principios y reglas que no sólo son formalidades de auto regulación del propio Poder Legislativo, sino que también rigen al procedimiento de creación de normas, en nuestro país.

Los anteriores razonamientos fueron los que sustentaron mi posición y no otros, para estimar que debía declararse la invalidez del decreto impugnado y de la totalidad de las normas emitidas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Hacendaria del Estado de Zacatecas, y de la Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

Se consideró que fue ilegal la convocatoria a la reanudación de la sesión de treinta de noviembre para el día cinco de diciembre a las catorce horas con treinta minutos y, por tanto, a los promovedores no se les permitió una participación real y efectiva en la discusión y aprobación de las normas que se impugnan, máxime que existían oradores inscritos para participar; sin embargo, al no haber acudido a la reanudación de la sesión correspondiente, no llevaron a cabo el desahogo de su intervención. Consecuentemente, se concluyó que no se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, así como los principios contenidos en los artículos 39, 40, 41, 115 y 116 constitucionales, en tanto que dicha ilegalidad implicó que su discusión y aprobación no se dio bajo un contexto de deliberación pública que permitió a las minorías expresar en igualdad de condiciones sus puntos de vista al momento de la discusión y aprobación de las normas reclamadas.

¹⁴ Así lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes criterios:

- P./J. 37/2009 de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110»

- P. L/2008 de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717»

- P. XLIX/2008 de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página»

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, falladas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veinte de mayo de dos mil diecinueve.

Por mayoría, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez, entre otros, de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como su párrafo último; y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

De acuerdo con el criterio mayoritario, la invalidez de tales preceptos deriva de una omisión en la que habría incurrido el Congreso de la Unión, al no haber desarrollado en éstos el contenido del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de otras disposiciones constitucionales que le son relativas, y cuyo propósito es el de evitar la discrecionalidad en la determinación de los sueldos de los servidores públicos federales.

De esta forma, la omisión legislativa que se reprocha al legislador federal deriva del hecho de que no estableció en los preceptos invalidados los elementos técnicos, bases, procedimientos o metodologías para determinar la remuneración máxima que debe corresponder al presidente de la República, la cual, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Federal, debe ser el referente o tope máximo de lo que pueden percibir como remuneración los servidores públicos.

Además de ello, se dijo que el legislador fue omiso en desarrollar los elementos, metodología o procedimientos para aplicar el principio de proporcionalidad en la retribución que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución, deben recibir los servidores públicos de acuerdo con las funciones y responsabilidades que desarrollan.

Así, al no haberse establecido tales parámetros, criterios, procedimientos o metodología para fijar el referente máximo de las remuneraciones que debe percibir un servidor público por la función que desempeña, y como para aplicar el criterio de proporcionalidad previsto en el artículo 127 de la Constitución Federal, es que la mayoría del Pleno consideró invalidar las disposiciones referidas de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y obligó al Congreso de la Unión para que en el próximo periodo ordinario de sesiones, corrija la omisión en que incurrió, de acuerdo con los lineamientos dictados en el fallo.

Tal como lo hice patente en las cuatro sesiones plenarias que tuvieron lugar los días trece, catorce, dieciséis y veinte de mayo de dos mil diecinueve, en las que se analizó el presente asunto, discrepo del criterio mayoritario del que derivó la declaración de invalidez de los artículos antes citados, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues, a mi juicio, dada la reforma estructural de la que fue objeto dicho ordenamiento por virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de abril de dos mil diecinueve, es que no resultaba posible analizar y, menos concluir, que existió la omisión legislativa que finalmente se atribuyó al Congreso de la Unión a partir del análisis de algunos párrafos, fracciones e incisos de tan sólo tres artículos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sobre un total de diecisiete que originalmente la conformaban.

Existe en la actualidad un amplio consenso en la comunidad jurídica, de que las disposiciones de cualquier ordenamiento no pueden entenderse o interpretarse de forma aislada, pues forman parte de un contexto normativo más amplio con el que se encuentran vinculadas de forma racional.

Al menos, desde la época de la escuela histórica del derecho alemana, se ha mantenido la tesis de que, para determinar el sentido y alcance de cualquier norma jurídica, se requiere considerar su dimensión sistémica, esto es, la relación que guarda ésta con el resto de las hipótesis normativas que conforman un ordenamiento determinado.

Resulta innegable que el método de interpretación sistémico constituyó un avance para el ejercicio intelectual que supone desentrañar el sentido de cualquier disposición normativa, y a partir del cual se desarrollaron otros que, como el funcional y teleológico, resultan indispensables para comprender el significado de cualquier disposición, sobre todo en la actualidad, donde los sistemas normativos que rigen a las personas no se limitan al conjunto de principios y reglas establecidos en el derecho doméstico, sino que abarcan también al pactado entre los miembros de la comunidad internacional.

Dada la intrínseca relación que guarda una disposición con el resto de las normas que integran el orden jurídico nacional, es que resulta bastante probable que la reforma o derogación de algún precepto pueda afectar en mayor o menor medida el significado de otro u otros, aun cuando éstos formalmente no hayan sido objeto de modificación alguna.

Esa relación sistémica entre normas fue contemplada por el propio legislador en el diseño mismo de las reglas procesales por las cuales este Tribunal Pleno realiza sus funciones de control de la constitucionalidad, al establecer en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la posibilidad de que cuando en una sentencia se declare la invalidez de normas generales, sus efectos puedan extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

Dada la conexión sistémica que existe entre las normas jurídicas, es que, al analizar la causa de improcedencia por cesación de efectos, me pronuncié en el sentido de que las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra del decreto impugnado debieron sobreseerse en su totalidad, toda vez que las disposiciones combatidas fueron modificadas de forma sustancial en virtud de las reformas de las que fueron objeto, las cuales se publicaron el doce de abril de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

Como señalé en su momento, las modificaciones realizadas a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, afectaron de forma transversal, es decir, de forma directa o indirecta, a los diecisiete artículos que la integran, de manera que la reforma impactó a cerca del noventa por ciento de los artículos de dicha ley, lo que hizo que fuera prácticamente un ordenamiento distinto de aquel que fue impugnado en las acciones de inconstitucionalidad 105/2018 y 108/2018.

Las reformas realizadas por el legislador federal a la primigenia Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, hacían imposible e innecesario que el Pleno de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizara los conceptos de invalidez hechos valer por los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, puesto que con ellas cesaron los efectos de las normas impugnadas.

No obstante, el criterio mayoritario –del cual también me aparté– se inclinó por sobreseer las acciones de inconstitucionalidad sólo en relación con ciertos preceptos y porciones normativas impugnadas, dejando a salvo para el análisis de fondo algunas partes de los artículos 6, 7 y 12 del texto original de la citada Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Dado el sobreseimiento parcial decretado, desde mi perspectiva resultaba prácticamente imposible analizar los planteamientos de inconstitucionalidad hechos por los promoventes, en particular aquellos relacionados con la omisión legislativa que se atribuyó al legislador federal, esto es, en cuanto a no establecer los elementos, metodología o procedimientos para fijar la remuneración que debe corresponder al presidente de la República, y de la cual depende la determinación de la remuneración de los demás servidores públicos de la Federación.

Lo anterior, resulta más evidente si se considera que las partes de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que quedaron para su análisis de fondo, se limitaron a sólo algunos párrafos y fracciones de tres artículos de dicho ordenamiento, respecto de los cuales, vistos de forma aislada, no puede concluirse si el legislador omitió su deber de legislar en los términos previstos en la Constitución Federal.

De acuerdo con el criterio mayoritario –con el cual disiento–, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en relación con la cual se pidió al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronunciara sobre su constitucionalidad, particularmente en cuanto a la existencia de una omisión legislativa, una vez decretados los sobreseimientos respectivos, quedó de la siguiente forma:

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (texto original publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de noviembre de dos mil dieciocho)

"Artículo 6. Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

"I. (fracción sobreseída)

"II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:

"c) El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsiguientes puestos, ya sean federales o locales;

"d) El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;

"e) Un trabajo técnico calificado, considerado así cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología.

gía o porque corresponde en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente, o

f) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

"Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos de la Federación.

"III. En ningún caso se cubre una remuneración con efectos retroactivos a la fecha de su autorización, salvo resolución jurisdiccional.

"Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable y no son pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto.

"IV. Las unidades de administración de los órganos públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley, dictaminan la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones conforme a lo siguiente:

"a) **(inciso sobreesido)**

"b) Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y

"c) El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.

"**(Penúltimo párrafo sobreesido)**

"La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad."

"**Artículo 7.** La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

"I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:

"...

"b) (sic) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:

"i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y

"ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

"Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal; y

"b) (inciso sobreseído)

"II. La remuneración total anual del presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda.

"III. (fracción sobreseída)

"IV. La remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fidecomisos públicos o afectos al presupuesto de egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo."

**"Artículo 12. (Párrafo primero sobreseído)
(Párrafo segundo sobreseído)**

"Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el presupuesto de egresos."

Podrá advertirse que, partiendo sólo de los preceptos antes transcritos, resulta prácticamente imposible determinar si el legislador federal fue o no omiso en su deber de desarrollar la regulación relativa a la remuneración de los servidores públicos federales, pues para ello sería necesario realizar un análisis del contexto en que se encuentran insertos, es decir, a la luz de su interrelación con las demás disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que fueron reformadas mediante el decreto publicado el doce de abril de dos mil diecinueve.

Esta falta de análisis sistémico se advierte de manera patente en el artículo 12 tal como fue abordado por el Tribunal Pleno. Como es posible observar, de su simple lectura se advierte que para desentrañar el sentido de ese precepto, se necesita acudir, al menos, a un párrafo distinto que no fue motivo de estudio.

De hecho, el citado artículo, visto de forma aislada carece de todo sentido, pues de él sólo se puede advertir que existe una obligación para que las remuneraciones que se otorgan a los servidores públicos, se fijen en un capítulo específico de los contratos colectivos de trabajo, contratos ley o en las condiciones generales de trabajo, y se incluyan en los tabuladores respectivos.

Sin embargo, tal precepto sólo es aplicable a ciertos servidores públicos, en este caso, según se indica en el párrafo en análisis, a los "*que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior*".

Como se puede observar, dicho *párrafo anterior* no pudo ser analizado por el Tribunal Pleno, pues es uno de aquellos respecto de los cuales se decretó el sobreseimiento. Así, es claro que el análisis de tal disposición no puede hacerse sin considerar su relación sistémica con las demás normas con las que guarda una estrecha relación, como lo son, las que se contienen en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que se encuentran vigentes.

Por ello, considero que el análisis sobre la constitucionalidad de los artículos que quedaron del texto original de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, esto es, de la publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, no puede realizarse sin considerar su relación sistémica, con al menos, las demás disposiciones que de dicha ley fueron reformadas el doce de abril de dos mil diecinueve.

En este sentido, estimo que la declaración de invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como su párrafo último; y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, resulta incorrecta, porque dicha declaratoria se realizó sin tomar en cuenta que el alcance y sentido de tales disposiciones y, por ende, su compatibilidad con el texto fundamental, sólo puede determinarse a partir del estudio de su conexión sistémica con el resto de las disposiciones del ordenamiento del que forman parte.

Por esas razones, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Ministros, considero que en el caso debió decretarse el sobreseimiento total en lo que respecta a la impugnación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, porque, como lo he señalado, al haber sido modificada sustancialmente con motivo de las reformas publicadas el doce de abril de dos mil diecinueve, cesaron sus efectos conforme a su redacción original.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

En sesión del veinte de mayo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y algunos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del "Decreto por el que se

expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

A continuación explicaré las cuestiones en las que no comparto el sentido de la resolución así como aquellas en las que si bien estoy de acuerdo, me aparto de las consideraciones que las sustentan.

Voto particular

1. Improcedencia por cesación de efectos

Con posterioridad a la expedición de la Ley Federal de Remuneraciones, el doce de abril de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Es decir, la ley impugnada sufrió modificaciones después de que fue promovida la acción de inconstitucionalidad.

Como consecuencia de lo anterior, correspondió al Tribunal Pleno determinar si derivado de ese nuevo decreto habían cesado los efectos de las normas impugnadas y, por ende, si se actualizaba la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 59, de la ley reglamentaria.¹

El Tribunal Pleno consideró que para determinar si habían cesado o no los efectos de la norma debía atenderse al criterio que tradicionalmente esta Suprema Corte ha adoptado. Esto es, para considerar que se ha configurado un nuevo acto legislativo y que han cesado los efectos de la norma impugnada debían reunirse los siguientes dos aspectos: a) que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y b) que la modificación sea sustantiva o material.² Lo anterior se circunscribe a

¹ **"Artículo 19 de la ley reglamentaria.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. ..."

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

² Tesis P./J. 25/2016 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno de título, subtítulo y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y, b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de

analizar si el sentido y alcance de la norma impugnada varió derivado de un cambio legislativo, pues ningún sentido tendría analizar una norma cuyo contenido sea distinto al originalmente impugnado y que ha dejado de tener efectos.

Si bien estoy de acuerdo con que el criterio material y criterio formal sean utilizados para analizar si se está ante un nuevo acto legislativo, esta metodología normalmente ha sido empleada cuando el planteamiento toral de la accionante tiene que ver con la incompatibilidad entre el contenido de una norma y el constitucional. Por tanto, dado que las acciones de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos salvo en materia penal, el cambio de la norma impugnada necesariamente se traduce en que sea irrelevante que el Tribunal Pleno analice si violaba o no la Constitución Federal.

Sin embargo, considero que no fue adecuado utilizar dicha metodología en este asunto porque los accionantes cuestionaron fundamentalmente una omisión legislativa. Es decir, en este caso cuestionaban la violación a un mandato constitucional para legislar en cierto sentido. En virtud de esta distinción, me parece que era necesario realizar un matiz a la teoría actual del Tribunal Pleno sobre cuándo existe un nuevo acto legislativo que nos permitiera seguir analizando las impugnaciones que se formulen con el fin de que las mismas no se tornen superfluas. Esto es así porque el hecho que se reforme la norma impugnada no necesariamente implica que cesó la omisión constitucional que se cuestiona. Considerar que un cambio en el supuesto regulado tiene por efecto que la norma sea distinta y que por ello cesaron sus efectos, soslaya o pasa por alto que la minoría parlamentaria que promovió la acción de inconstitucionalidad cuestiona, en primera instancia, que el Congreso de la Unión dejó de atender a los parámetros o mandatos de la Constitución Federal al emitir determinada legislación.

Es decir, cuando el planteamiento toral de un accionante es una omisión legislativa relativa, estimar que un nuevo acto legislativo por sí mismo *cesa* los efectos del acto reclamado implicaría incurrir en una *petición de principio*, pues para saber si las carencias reclamadas verdaderamente han sido extinguidas, es necesario estudiar los cambios introducidos. Así, a diferencia de lo que sucede con las impugnaciones en donde se contrasta una ley con el texto constitucional y en las que el cambio sustantivo de la norma deja sin efectos sus posibles vicios en el futuro, cuando el planteamiento es de omisión no hay tal seguridad de que la supuesta inconstitucionalidad que detonó la impugnación haya cesado.

este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas» y en su *Gaceta*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de dos mil dieciséis, registro digital: 2012802, página 65.

Aunque mi postura pueda parecer una nueva aproximación al estudio de acciones de inconstitucionalidad, ello solamente obedece a que nunca se le había presentado al Tribunal Pleno una situación como ésta. Si bien la Suprema Corte ha considerado que las omisiones legislativas son impugnables en acciones de inconstitucionalidad³ con el fin de proteger los mandatos ordenados por la Constitución Federal –pues de lo contrario, tales mandatos no tendrían eficacia jurídica–⁴ fue hasta ahora que conoció un asunto en el que se alegaran omisiones como un argumento central y toral de la impugnación y que durante la tramitación del juicio constitucional, el ordenamiento impugnado sufriera una reforma de este tipo.

Por tanto, a diferencia de lo que sucede con el actual criterio –formal y material–, el cambio sustantivo para efectos del sobreseimiento debe concretarse en función de si el vicio de omisión planteado subsiste o no, pues de no ser así, correríamos el riesgo de que la Suprema Corte no estudie la petición aún y cuando el vicio de inconstitucionalidad subsista. Esta propuesta interpretativa no sólo es congruente con los criterios del Tribunal Pleno, sino que además robustece la función de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, así como sus atribuciones para resolver acciones de inconstitucionalidad. Especialmente, porque el constituyente pretendió con estos procesos proteger a las minorías parlamentarias en términos sustantivos y procesales.⁵ De sólo utilizar la metodología tradicional –criterio formal y material– se permitiría a las mayorías legislativas obstaculizar el control constitucional de este tribunal, pues son ellos quienes emitieron la ley y quienes podrían modificarla una y otra vez, volviendo inoperante el contrapeso que la Constitución Federal establece a favor de las minorías parlamentarias.⁶

³ Ver tesis jurisprudencial 5/2008, emitida por el Tribunal Pleno de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, registro digital: 166041, página 701. Ver también. Acciones de inconstitucionalidad 118/2018, 21/2009 y 70/2015.

⁴ Ver la controversia constitucional 14/2005.

⁵ Del dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Origen), que derivó en la reforma al artículo 105 constitucional publicada treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación se advierte que: "La iniciativa del Ejecutivo contempla que tanto las Cámaras de Senadores y de Diputados, la asamblea de representantes del Distrito Federal, así como los congresos locales, puedan presentar una solicitud de declaración de inconstitucionalidad de leyes con sólo el treinta y tres por ciento de sus miembros. Otro aspecto de trascendencia de esta reforma, es que da a las minorías la legitimidad procesal para enfrentar decisiones de la mayoría dentro de un marco legal."

⁶ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018, el Tribunal Pleno destacó que: "conforme a la doctrina constitucional, la acción de inconstitucionalidad, en sus orígenes, tuvo precisamente su razón de ser en la posibilidad de que las minorías legislativas que de alguna manera habían sido vencidas por las mayorías parlamentarias, pudieran plantear ante el Tribunal Constitucional la no conformidad de las leyes expedidas con el texto constitucional, esto con el objeto de preservar la supremacía constitucional.", páginas 21 a 22.

Además, porque el Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que para que se actualice una causa de improcedencia que impida resolver el fondo del asunto, ésta debe estar completamente acreditada, de modo que ante la mínima duda, el principio *pro actione* nos obliga a resolver el fondo del asunto. Lo anterior, dado que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control abstracto en el que existe suplencia absoluta, por lo que su finalidad no es sólo resolver la controversia que en el caso concreto se presenta, sino que se busca que el tribunal fije un criterio de interpretación constitucional sobre lo que es válido o no en nuestro sistema jurídico.

La función de un Tribunal Constitucional no es corregir una interpretación específica, como si fuese un tribunal superior o de casación, sino orientar y uniformar las interpretaciones válidas en el sistema jurídico. Lo anterior obedece a que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una acción de inconstitucionalidad indirectamente trascienden a la resolución de un asunto, pues fijan los parámetros interpretativos que deben seguir los demás jueces y autoridades al resolver los ulteriores conflictos de su competencia.

Por tanto, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano legitimado para resolver interrogantes sobre interpretaciones y actos admisibles conforme a la Constitución Federal, considero que en este asunto no debió analizarse en concreto cada una de las porciones normativas impugnadas a fin de determinar cuáles de ellas se habían transformado de modo tal que cesaron sus efectos. Lo anterior, pues no es el deber de este Tribunal actuar como un "borrador de normas" o un corrector de estilo.

En consecuencia, al cuestionarse que ciertas normas generaban una omisión legislativa relativa, ameritaba analizarse si ésta fue colmada o subsanada por la reforma posterior, por lo que considero que debió declararse infundada la causal de improcedencia. Al considerar que dicho análisis era propio del estudio de fondo,⁷ voté en contra del sobreseimiento respecto de todos los artículos que fueron modificados.⁸

2. Invalidez total del decreto por omisión legislativa.

En el proyecto original que se presentó al Tribunal Pleno se proponía declarar la invalidez total del decreto impugnado toda vez que la Ley Federal de Remuneraciones de

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 36/2004, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio 2004, registro digital: 181395, página 865.

⁸ Por tal motivo, también estuve en contra del sobreseimiento de la acción respecto de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal y no por lo que establece la sentencia en el sentido que a pesar de que dichas porciones sufrieron un cambio trascendental derivado de la reforma, no había lugar a sobreseer las acciones de inconstitucionalidad respecto de los mismos porque de acuerdo con los artículos 105 de la Constitución Federal y 45 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte puede dar efectos retroactivos.

los Servidores Públicos: A) no previó lineamientos que modulen objetivamente la remuneración del presidente; B) omitió establecer los parámetros, elementos y procedimientos para determinar las remuneraciones de los servidores públicos distintos al presidente, y C) omitió incluir una regulación particular para los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y Poderes Judiciales de las entidades federativas.

Si bien compartí esencialmente las consideraciones del proyecto que originalmente fue presentado y que fue desestimado por no alcanzar una mayoría de ocho votos por parte de los Ministros para declarar la invalidez del decreto impugnado, no compartía a plenitud el tratamiento argumentativo que se presentó. A mi juicio, debió declararse la invalidez de la totalidad del decreto impugnado pues la ley impugnada se limitó a replicar el texto del artículo 127 constitucional e incumplió la reserva que le ordenaba desarrollar los contenidos que permitieran hacer efectivos los principios establecidos en la Constitución Federal, pues la legislación emitida no contiene bases, lineamientos ni procedimientos para definir cómo se integrará la remuneración del presidente de la República.⁹

⁹ **"Artículo 127 de la Constitución Federal.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

El artículo 127 constitucional establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, expedirán leyes *"para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas ..."*. De lo anterior, se advierte la preocupación del Poder Constituyente por que existan, a nivel legal, reglas y pautas claras para definir estos aspectos.

Así, contrario al fraseo comúnmente utilizado¹⁰ por la Constitución Federal para que se emita cierta norma (deberá emitirse una *ley reglamentaria*, que la ley establecerá o que cierto aspecto se regulará *en términos de ley*), en este caso el Constituyente usó un lenguaje con objetivos claros con el propósito de que la reforma constitucional fuera eficaz y se implementara correctamente. La existencia de un claro mandato se robustece si se tiene en cuenta que del proceso legislativo de la reforma constitucional se desprende que el Constituyente pretendió que los principios constitucionales fueran desarrollados en la legislación para otorgar certeza jurídica y se evitara la discrecionalidad del monto máximo.¹¹

Del proceso también se hace patente que la reforma constitucional pretendía que en la legislación respectiva se establecieran criterios objetivos para resguardar ciertas garantías orgánicas o institucionales y así asegurar el debido ejercicio del servicio público.¹² Con ello se buscó no sólo reclutar personas capaces, sino garantizar que la

¹⁰ "Artículo 123 de la Constitución Federal. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. ..."

"Artículo 4 de la Constitución Federal. ...

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. ..."

"Artículo 2 de la Constitución Federal. La Nación Mexicana es única e indivisible. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley. ..."

¹¹ De la iniciativa presentada el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por Senadores de Diversos Grupos Parlamentarios de la LXI Legislatura, que derivó en la reforma al artículo 127 constitucional publicada el veinticuatro de agosto de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación se advierte que: *"La política de sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos ha sido, hasta ahora, la discrecionalidad, es decir, la ausencia de una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas. ... A través de las leyes y de los presupuestos de egresos sería posible establecer criterios y crear, así, una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas."*

¹² Del dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Origen), que derivó en la reforma al artículo 127 constitucional publicada el veinticuatro de agosto de dos mil nueve en el Diario Oficial de la

retribución de su servicio fuera acorde y proporcional a las relevantes encomiendas, funciones y responsabilidades que se establecen desde el propio texto constitucional.¹³

El constituyente fue claro en cuanto a establecer el salario presidencial como monto máximo para fijar las remuneraciones de los demás servidores públicos del país, sería sólo como referente, sin que ello significara una preeminencia de dicho poder sobre los otros, pues no pretendió vulnerar la igualdad de los poderes.¹⁴ De ahí la importancia que la legislación de la materia estableciera claramente las bases, principios y lineamientos necesarios para estar en posibilidades de determinar tal remuneración.

En el caso, la legislación no hace más que replicar el texto del artículo 127, sin que haya lineamientos que modulen objetivamente la remuneración del presidente de la República. Es decir, no se establecieron metodologías o criterios que permitan definir con precisión cómo se materializará. Además, prescinde de incluir cómo es que se van a monetizar o computar todas aquellas percepciones que, más allá de lo nominal, están disponibles para el jefe del Ejecutivo y que necesariamente deben ser tomadas en cuenta para integrar el tope máximo, tales como: vivienda, seguridad, celulares, gasolina, atención médica, gastos de traslado para el ejercicio de sus funciones constitucionales, entre otras.

Al no establecerse correctamente los parámetros respecto de la remuneración del presidente de la República ello a su vez conlleva a que no haya bases, principios ni procedimientos para definir cómo se integrará la remuneración del resto de los servidores públicos, se viola con ello el principio de seguridad jurídica y las garantías institucionales que tutelan el correcto desempeño de la función pública. Además, no se hace referencia al régimen de excepción que se prevé en la fracción III del artículo 127 constitucional en el sentido de que *ningún servidor público podrá tener una remune-*

Federación se advierte que: "*Los integrantes de estas comisiones coinciden con la intención de los autores de ambas iniciativas, en el sentido de que debe regularse con precisión la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos, conservando la garantía de adecuada, irrenunciable y proporcional que establece el texto vigente.*"

"*Consideramos que el servicio público debe ser remunerado de tal forma que el Estado se cerciore de que en el desempeño de los servidores públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que, puedan también obtener un salario digno, el cual es un derecho humano esencial.*"

¹³ De la iniciativa presentada el veinticuatro de enero de dos mil siete, por el Ejecutivo Federal, que derivó en la reforma al artículo 127 constitucional publicada el veinticuatro de agosto de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación se advierte que: "*El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado se asegure de que en el desempeño de los cargos públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, y que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al tiempo que, quien presta el servicio público, pueda obtener también un ingreso digno.*"

¹⁴ *Ibidem.* Se destacó que: "*De las iniciativas presentadas se coincide en la necesidad de fijar un referente como monto máximo para fijar las remuneraciones de los servidores públicos. Al analizar ambas propuestas se consideró conveniente fijar como referente la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal, sin que esto signifique una preeminencia de dicho poder sobre los otros o se pretenda, en forma alguna, vulnerar la igualdad de los poderes, simplemente es un referente.*"

ración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

De igual modo, tampoco señala si es necesario establecer un régimen especial respecto de aquellos servidores públicos, –como los comisionados del INAI,¹⁵ los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI,¹⁶ los consejeros electorales,¹⁷ entre otros–, que la propia Constitución prohíbe desempeñar algún otro cargo o comisión.

Por otro lado, existe un deber de proporcionalidad que necesariamente debió tenerse en cuenta para la creación de la legislación y que no obstante el legislador omitió: si la Constitución ordena que las remuneraciones sean proporcionales en relación con las funciones y responsabilidades del cargo. No obstante, la omisión legislativa hace imposible determinar si las remuneraciones son proporcionales a las responsabilidades de quienes las perciben, pues no hay manera de desprender que una remuneración cumpla con los requisitos previstos en el artículo 127 constitucional.

La proporcionalidad o razonabilidad de un concepto que debe estar previsto en ley presupone que ésta se haya expedido. Si no se emitió, nunca se podría realizar válidamente un ejercicio de contraste respecto de una remuneración determinada. La ausencia de un parámetro impide a los tribunales resolver en el caso concreto si un salario es proporcional o no al encargo.

Todo lo anterior genera arbitrariedad en la fijación del sueldo máximo y ello impacta primordialmente en dos planos:

En nuestro esquema federal. La regla constitucional de remuneración máxima del presidente impacta en los demás órdenes de gobierno, por lo que esa intervención o excepción al pacto federal debe estar claramente regulada, no sólo por su gran alcance,

¹⁵ **"Artículo 6 de la Constitución Federal. ..."**

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político ..."

¹⁶ **"Artículo 26 de la Constitución Federal. ..."**

"Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución ..."

¹⁷ **"Artículo 41 de la Constitución Federal. ..."**

"El consejero presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia ..."

sino por la certidumbre jurídica que se debe brindar a todos los gobiernos locales y municipales.

En la división de poderes, en tanto el órgano competente para aplicar esta regla constitucional, la Cámara de Diputados al expedir el presupuesto de egresos de la Federación, puede incurrir en arbitrariedades y con ello afectar el correcto funcionamiento de los otros Poderes, el Ejecutivo y el Judicial. Es decir, al no existir parámetros, su fijación se vuelve discrecional y puede generar una intromisión entre poderes y niveles de gobierno.

Sobre este aspecto quisiera precisar que al resolver la controversia constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes en contra de la Ley Patrimonial de dicha entidad federativa, la Suprema Corte destacó que el artículo 116 de la Constitución Federal prescribe tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.¹⁸ Por tanto, determinó que existe una vulneración al principio de división de poderes cuando existe intromisión, dependencia o subordinación por parte de otro poder que verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de sus miembros, la inmutabilidad salarial, la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.¹⁹

¹⁸ De la controversia constitucional 35/2000 derivó la tesis 178 emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.— El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo 1, Constitucional 2, apéndice de dos mil once, registro digital: 1001419, página 621. Ver también. Controversia constitucional 86/2014, página 47.

¹⁹ Controversia constitucional 35/2000: "... es importante considerar que la autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia. Sin aquélla, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores. Por ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, la autonomía de la gestión presupuestal debe

Asimismo, al resolver la controversia constitucional 56/2010, el Tribunal Pleno declaró inconstitucional una orden emitida por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala al Poder Judicial de dicha entidad por virtud de la cual determinaba que, en caso de que un órgano jurisdiccional ordenare el pago de prestaciones a ciertos exmagistrados por los servicios prestados durante el ejercicio de su encargo, sería el Tribunal Superior de Justicia quien sufragara dichos gastos con cargo al erario público. Lo anterior, al considerar que dicha actuación generaba un estado de dependencia y subordinación de poderes al entrometarse directamente en la ejecución y/o aplicación de su presupuesto. En consecuencia, resolvió que si bien el Poder Legislativo tenía la facultad para expedir este tipo de órdenes, dicha facultad no puede ejercerse de manera arbitraria.²⁰

En concordancia con lo anterior, considero que las remuneraciones son una garantía institucional, esto es, son una precondition para el correcto ejercicio de la función pública, pues si no existe ningún tipo de lineamiento respecto de cómo establecerlas, ello inevitablemente dará lugar a una indebida injerencia por parte del Poder Legislativo. Lo anterior, pues será dicho poder quien los fije de manera arbitraria y con ello, que la remuneración de los funcionarios fuera del orden ejecutivo –al depender del presidente de la República– pueda ser usada como un instrumento de chantaje, incidiendo indebidamente en la forma en que los otros poderes y niveles de gobierno ejercen su presupuesto, así como los funcionarios públicos que los integran.

Una vez expuestas las razones por las cuales considero que el decreto impugnado debió ser declarado inconstitucional y en términos de lo analizado en el apartado anterior relativo a la cesación de efectos tratándose de omisiones legislativas, considero que debió entonces analizarse si con el decreto publicado el doce de abril de dos mil diecinueve se subsanó la omisión legislativa.

De haber sido así, me parece que con el segundo decreto no se subsanó dicha inconstitucionalidad, pues la legislación vigente continúa sin establecer las bases, principios

sumarse a la remuneración adecuada y no disminuíble, carrera judicial e inmovilidad de los juzgadores, como principios fundamentales", página 43.

De la anterior resolución derivó la tesis jurisprudencial P./J. 81/2004, emitida por el Tribunal Pleno de rubro y texto: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUELLOS.—El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, registro digital: 180538, página 1187.

²⁰ Controversia constitucional 56/2010, páginas 54 a 55.

y procedimientos para definir objetivamente ni la remuneración del presidente de la República ni la de los demás funcionarios públicos. Si bien es cierto que el artículo 7 Bis de la legislación impugnada fue adicionado,²¹ éste únicamente hace referencia a la emisión de una opinión no vinculante por parte del Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, que inclusive se realizará sin tener un referente objetivo.

Por todo lo anteriormente expuesto, aunque en la sentencia se declararon inconstitucionales los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos por motivos muy similares a los que el proyecto original hacía valer en el apartado de omisión legislativa, considero que ello no bastaba. Debió declararse inválida la totalidad del decreto pues ante la impugnación de omisión legislativa era necesario analizar la legislación como un sistema completo, sin que sea óptimo acotar la omisión a dos artículos cuando es evidente que toda la normatividad se hizo sin tomar en cuenta los mandatos y directrices previstos por la Constitución Federal.

Asimismo, al no haber cesado la inconstitucionalidad advertida por virtud del decreto publicado el doce de abril de dos mil diecinueve, considero que debió también decretarse la invalidez por extensión de efectos a la totalidad de dicho decreto.

Voto concurrente respecto a los efectos de la sentencia

Finalmente, en el apartado de efectos se condenó "*al Congreso de la Unión a que en el siguiente periodo ordinario de sesiones legisle respecto de las deficiencias legislativas advertidas en este fallo, sin perjuicio de que dicha autoridad tiene la facultad de legislar de la manera que estime adecuada*". A mi juicio, debió establecerse expresamente que la Cámara de Diputados tiene que estar en posibilidad de disponer de dicha legislación una vez que empiece a realizar las labores relativas al proceso presupuestario.

Si bien es cierto que su siguiente periodo ordinario de sesiones concluye el quince de diciembre de dos mil diecinueve, de nada servirá que se emita la legislación en materia de remuneraciones si previo a ello ya se aprobó el presupuesto del año siguiente sin haberla tomado como referente.

²¹ **Artículo 7 Bis de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (reformada el doce de abril de dos mil diecinueve).** "El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que hace referencia el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Para la elaboración de la opinión referida en el párrafo anterior, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que al efecto emitan por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio.

"Dicha opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cinco días después de que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación."

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

En las sesiones públicas de trece, catorce, dieciséis y veinte de mayo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión respecto del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y por el que se reforma el Código Penal Federal, publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación.

El Tribunal Pleno se enfrentó a preguntas de diversa índole: ¿se actualiza una causa de improcedencia por cesación de efectos del decreto impugnado?; ¿el procedimiento legislativo es válido?; ¿existe una omisión parcial en una facultad de ejercicio obligatorio?; ¿hay racionalidad en el mecanismo de fijación de salarios del presidente de la República?; ¿cumplen con el principio de taxatividad los tipos penales previstos por el legislador federal?

Para exponer con mayor claridad las razones en las que disentí de la mayoría, dividiré mi exposición en dos puntos, al interior de los cuales, expondré tanto la postura mayoritaria, como mis razones particulares.

A) **Voto particular respecto del capítulo relativo a la improcedencia por cesación de efectos**

- **Postura mayoritaria**

La mayoría, adoptando el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, se decantó por realizar un estudio formal y sustantivo del decreto de reformas de doce de abril de dos mil diecinueve, por el que se reformaron las leyes impugnadas. Con ello consideró que el decreto de reformas mencionado, no abrogaba el ordenamiento impugnado.

- **Razones de mi disenso**

Como expresé en la sesión pública de catorce de mayo de dos mil diecinueve, mi disenso fue fruto de una nueva reflexión, inspirada por la participación de los compañeros que me precedieron en la palabra.¹ Junto con esa minoría, estimé que era plausible considerar que estábamos frente a un cambio en el sistema, en el que debiera prevalecer la voluntad del legislador federal, de reformar de manera sustantiva prácticamente la totalidad de sus artículos.

¹ Según el orden de participación, durante la sesión de trece de mayo de dos mil diecinueve, el presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la Ministra Esquivel Mossa y la Ministra Piña Hernández.

Consideré que si bien, la jurisprudencia en el tema, particularmente la acción de inconstitucionalidad 28/2015, no solía ser usada como fundamento para realizar un análisis como el que el Ministro presidente nos propuso, tampoco resultaba excluyente, pues incluso en ésta y por las peculiaridades de ese caso concreto, se había introducido la idea del cambio en el sistema, en su párrafo 31.²

Añadí finalmente que, con apoyo en el principio de división de poderes, debíamos tener una deferencia con el Poder Legislativo y hacia su voluntad de reformar una ley y subsanar, por cuenta propia, los vicios sustantivos que la minoría le hace ver, siempre que no se niegue con ello el acceso a la justicia. En este caso, las minorías parlamentarias y en general, los entes legitimados para promover medios de control constitucional, pudieron impugnar el nuevo decreto de reformas de doce de abril de dos mil diecinueve, como de hecho hoy sabemos que hicieron.

B) Voto concurrente respecto del considerando noveno, relativo a la violación al artículo 127 de la Constitución Federal

- Postura mayoritaria

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, consideramos que ciertas porciones normativas de los artículos 6 y 7 de la Ley de Remuneraciones impugnada, eran inconstitucionales. Principalmente, se tomó apoyo de la exposición de motivos de la reforma constitucional de dos mil nueve, en la que se estableció la facultad para el Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 127 y la obligación de "establecer lineamientos objetivos", para concluir que los artículos impugnados instauraban un mecanismo discrecional.

- Razones del disenso

Consideré pertinente obligarme por la mayoría en lo referente a la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad. Esta decisión se debió, por una parte, a la trascendencia del asunto y por otra, al criterio razonable y congruente con los precedentes, aunque no óptimo por las razones que expresé previamente, que la mayoría adoptó en el capítulo referente a la improcedencia por cesación de efectos.

Ahora bien, aunque compartía algunas de las premisas y mis consideraciones fueron parcialmente retomadas en las páginas 227 y 228 del engrose, me gustaría aclarar mi postura. Considero, en síntesis, que estos artículos resultan inconstitucionales, pues omiten cumplir con el mandato del artículo 127, esto es, no dotan a dicho artículo, de un contenido armónico con el principio de división de poderes. Dicho sencillamente, si el salario del presidente es, por mandato constitucional, el "tope salarial" para el resto de los servidores públicos, entonces su fijación debe responder a un mecanismo que tome en cuenta al servicio público, y la especificidad de los entes dotados de autonomía y del Poder Judicial, y sea, por tanto, armónico con el principio de división de poderes.

² "En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue."

Para abordar el análisis, desde mi perspectiva, primero debimos determinar en qué consiste el mandato al legislador que estamos analizando. Es decir, si el legislador debía hacer efectivo el contenido del artículo 127 y las disposiciones constitucionales relativas, debíamos preguntarnos cuál es el contenido específico de la ley y con qué disposiciones constitucionales está relacionado.

Advierto que el artículo constitucional establece claramente la remuneración recibida por el presidente como un tope salarial para el resto de los servidores públicos del país y que, tal como lo previó el órgano reformador durante sus debates, esta disposición podría entrar en conflicto con el principio de división de poderes. Al respecto, esta Corte se ha pronunciado en el sentido de que la autonomía en la gestión presupuestal de los entes autónomos y los poderes es una garantía institucional indispensable para lograr los fines para los cuales fueron constituidos.

Por un lado –y como retoma el engrose– tanto constitucional como convencionalmente, la independencia judicial se ha protegido como pilar de la democracia y como contraparte del derecho de toda persona a acceder a una justicia imparcial, llevando aparejada entre otras garantías, la estabilidad en el cargo y la irreductibilidad del salario adecuado. Por otro lado, en lo que concierne a los órganos constitucionales autónomos (En adelante, "OCAs"), la autonomía presupuestal y por tanto, la capacidad de decidir la remuneración de sus servidores públicos, responde a la necesidad de garantizar la independencia de su funcionamiento interno para cumplir con sus funciones técnicas especializadas.

Estas garantías, que asisten tanto a los OCAs como al Poder Judicial, constituyen una obligación de contenido constitucional y convencional, que el legislador federal debió observar. Específicamente, considero que, para armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas con el artículo 127 constitucional, era necesario establecer criterios objetivos para determinar cuánto debe ganar el titular del Poder Ejecutivo, pues de esa fijación depende la remuneración que corresponderá al resto de servidores públicos que integran a los Poderes de la Unión.

Teniendo entonces claro que existía para el legislador federal un deber de armonizar el llamado "tope salarial" con el principio de división de poderes y que esta obligación solamente podía ser colmada con el establecimiento de un procedimiento objetivo e integral para determinar el salario del titular del Poder Ejecutivo, correspondería, desde la metodología propuesta, efectuar un contraste de esta obligación de contenido constitucional con la ley impugnada.

Este fue el ejercicio que me llevó a concluir que los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos eran inconstitucionales. Igualmente, propuse que, por la naturaleza de la omisión, como un *no hacer continuo*, convenía traer a cuenta el artículo 7 Bis y extender al mismo la declaratoria de invalidez, pues, aunque se buscó subsanar la omisión legislativa, la misma resulta insuficiente, por su falta de carácter vinculante y por la naturaleza de su órgano. Sin embargo, respecto de este último punto, no se llegó a un consenso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. SEGURIDAD SOCIAL. MARCO CONSTITUCIONAL QUE DEBEN ATENDER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EJERCER SU LIBERTAD CONFIGURATIVA EN TORNO A ESTE DERECHO (ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XVIII, 53, 61 Y 65 DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

II. SEGURIDAD SOCIAL. LA SUSPENSIÓN DE LOS BENEFICIOS QUE ESTABLECE LA LEY, POR EL HECHO DE QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS TRABAJADORES ADEUDEN LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDIENTES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, YA QUE LAS RESPECTIVAS CUOTAS Y APORTACIONES SON RETENIDAS Y ENTERADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS PATRONES, POR LO QUE EL INCUMPLIMIENTO DEL PAGO NO ES ATRIBUIBLE AL SERVIDOR PÚBLICO TRABAJADOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XVIII, 53, 61 Y 65 DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

III. SEGURIDAD SOCIAL. LAS PENSIONES QUE LA LEY OTORGA EN FAVOR DE LOS AFILIADOS, PENSIONADOS O SUS BENEFICIARIOS SON INEMBARGABLES, SALVO LOS CASOS DE RESOLUCIONES JUDICIALES SOBRE OBLIGACIONES ALIMENTICIAS A SU CARGO Y DE ADEUDOS CON EL INSTITUTO RESPECTIVO, SIEMPRE QUE NO SE AFECTE EL MONTO DEL SALARIO MÍNIMO APLICABLE (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 237 DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IV. SEGURIDAD SOCIAL. EL INSTITUTO RESPECTIVO PUEDE RETENER LAS PRESTACIONES EN DINERO ESTRICTAMENTE SUFICIENTES PARA PAGAR LOS ADEUDOS QUE EL AFILIADO, PENSIONADO O BENEFICIARIO TENGAN CON AQUÉL, CUYO MONTO NO PODRÁ EXCEDER DEL CUARENTA POR CIENTO DE LA PENSIÓN, LO CUAL NO IMPIDE SU IMPUGNABILIDAD NI IMPLICA UNA SUSPENSIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ESTA NATURALEZA (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 238, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

V. SEGURIDAD SOCIAL. EL FONDO DE AHORRO SÓLO PUEDE SER AFECTADO SI EL SERVIDOR PÚBLICO TRABAJADOR TIENE ADEUDOS CON EL INSTITUTO RESPECTIVO, PARA CUBRIR AQUELLOS QUE DERIVEN DE LAS RESPONSABILIDADES CON LAS ENTIDADES PÚBLICAS PATRONALES DE SU ADSCRIPCIÓN (ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VI. SEGURIDAD SOCIAL. OBLIGACIÓN DE LOS PENSIONADOS DE APORTAR AL SEGURO DE GASTOS FUNERARIOS, EN IGUALES CONDICIONES Y MONTOS QUE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES].

VII. SEGURIDAD SOCIAL. EXCLUSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE ESTOS SERVICIOS A QUIENES TENGAN UN VÍNCULO MATRIMONIAL O CONCUBINATO CON OTRA PERSONA DEL MISMO SEXO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN I, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL SERVIDOR PÚBLICO O EL PENSIONADO", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA SERVIDORA PÚBLICA O PENSIONADA", DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VIII. SEGURIDAD SOCIAL. LA LIMITACIÓN DE UNA EDAD MENOR A DIECISÉIS AÑOS PARA LA PROTECCIÓN DE ESTOS SERVICIOS A LOS HIJOS DEL SERVIDOR PÚBLICO O PENSIONADO DESCONOCE LA PRESUNCIÓN DE PROTECCIÓN A FAVOR DE LOS MENORES DE EDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE DIECISÉIS AÑOS", DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IX. SEGURIDAD SOCIAL. LA PROTECCIÓN DE ESTOS SERVICIOS A LOS HIJOS MENORES DE VEINTICINCO AÑOS DEL SERVIDOR PÚBLICO O PENSIONADO SI ACREDITAN ESTUDIOS DE NIVEL MEDIO O SUPERIOR IMPLICA UNA CARGA ADICIONAL A LO PREVISTO EN EL CONVENIO SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO ESTO SEA ACORDE A SU EDAD", DE LA LEY

DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

X. SEGURIDAD SOCIAL. LA PROTECCIÓN DE ESTOS SERVICIOS A LOS HIJOS MENORES DE VEINTICINCO AÑOS DEL SERVIDOR PÚBLICO O PENSIONADO, CUANDO NO PUEDAN MANTENERSE POR SÍ MISMOS, DEBIDO A UNA ENFERMEDAD CRÓNICA, DEFECTO FÍSICO O PSÍQUICO, DEBE ENTENDERSE RESPECTO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AUN CUANDO SUPEREN ESA EDAD (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEBIDO A UNA ENFERMEDAD CRÓNICA, DEFECTO FÍSICO O PSÍQUICO", DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INTERPRETACIÓN CONFORME, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE OTRAS DISPOSICIONES QUE ALUDAN A UNA ENFERMEDAD CRÓNICA, DEFECTO FÍSICO O ENFERMEDAD PSÍQUICA, EN EL SENTIDO DE QUE SE REFIEREN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 92, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEBIDO A UNA ENFERMEDAD DURADERA, DEFECTOS FÍSICOS O ENFERMEDAD PSÍQUICA", Y 116, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEBIDO A UNA ENFERMEDAD DURADERA, DEFECTOS FÍSICOS O ENFERMEDAD PSÍQUICA", DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE OTRAS DISPOSICIONES QUE ALUDAN A LA EXCLUSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL A QUIENES TENGAN UN VÍNCULO MATRIMONIAL O CONCUBINATO CON OTRA PERSONA DEL MISMO SEXO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 143, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER" Y "PERPETUAR LA ESPECIE", 144, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LA PERPETUACIÓN DE LA ESPECIE O", Y 313 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN I, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL SERVIDOR PÚBLICO O EL PENSIONADO", Y TERCERO, EN SU

PORCIÓN NORMATIVA "DE LA SERVIDORA PÚBLICA O PENSIONADA", DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS VINCULATORIOS DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DEFINICIÓN DE MATRIMONIO Y CONCUBINATO, CON EL OBJETO DE QUE TODAS LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO DEL ESTADO QUE REGULAN ESTAS FIGURAS DEBERÁN INTERPRETARSE Y APLICARSE EN EL SENTIDO DE QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE DOS PERSONAS DE DIFERENTE O DEL MISMO SEXO (TODAS LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE OTRAS DISPOSICIONES QUE ALUDAN A LA OBLIGACIÓN DE LOS PENSIONADOS DE APORTAR EN IGUALES CONDICIONES Y MONTOS QUE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XLVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A EXCEPCIÓN DEL CASO DE LOS PENSIONADOS QUE COTIZARÁN DE ACUERDO AL MONTO DE LA PENSIÓN QUE DISFRUTEN", DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY REFERIDA].

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE OTRAS DISPOSICIONES QUE ALUDAN A LA PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL A LOS HIJOS MENORES DE VEINTICINCO AÑOS DEL SERVIDOR PÚBLICO O PENSIONADO SI ACREDITAN ESTUDIOS DE NIVEL MEDIO O SUPERIOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 89, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO GRADO ESCOLAR SE CURSE DE ACUERDO A SU EDAD", Y 116, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO ÉSTOS SEAN ACORDE A SU EDAD", DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO ESTO SEA ACORDE A SU EDAD", DE LA LEY REFERIDA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dos de abril de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el dos de abril de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de Aguascalientes
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes

Norma general cuya invalidez se reclama:

Los artículos 10, fracción XVIII; 53, 61, 65, 70, fracción I, inciso b), en relación con el 54, fracción V; 73, fracciones I, II y III, en la porción normativa "siempre y cuando esto sea acorde a su edad"; 192; 237 en la porción normativa "y cuando se trate de adeudos con el instituto" y 238, párrafos segundo y tercero, todos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, expedida en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, mediante Decreto 232, de fecha 26 de febrero de 2018.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son, en síntesis, los siguientes:

I. Los artículos 10, fracción XVIII, 53, 61, 65, 192, 237 en la porción normativa "y cuando se trate de adeudos con el instituto", así como el 238, párrafos segundo y tercero, de la ley impugnada, posibilitan la restricción y afectación de las prestaciones de los afiliados, en caso de que éstos tengan adeudos con el

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes (ISSSSPEA), por lo que se vulneran los derechos a la seguridad social, seguridad jurídica y a la salud, al condicionar de forma injustificada las prestaciones sociales.

Resulta contrario al derecho a la seguridad social que el instituto afecte las prestaciones de los afiliados, pensionados y sus beneficiarios por adeudos que no son imputables a ellos.

En este primer concepto de invalidez se plantean dos temas: la inconstitucionalidad de las normas que condicionan la prestación de los servicios de salud cuando las entidades patronales no estén al corriente en el pago de cuotas, aportaciones y retenciones, y la invalidez de las disposiciones que permiten la afectación por parte del instituto al fondo de ahorro y a las pensiones de los trabajadores pensionados y familiares beneficiarios cuando existan adeudos a ese instituto.

Respecto al primer tema, se impugna lo establecido en los artículos 10, fracción XVIII, 53, 61 y 65 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Del análisis conjunto de esos preceptos se observa que los servicios que brinde el instituto en relación con la seguridad social, quedarán supeditados a las aportaciones que las entidades patronales hagan.

La obligación de enterar las cuotas de las aportaciones de seguridad social legalmente no corresponde al trabajador, sino a las entidades públicas patronales, de acuerdo con el artículo 10, fracción XVIII, en relación con el diverso 4o., fracción XVIII, de la ley citada.

Por otro lado, se subraya que el artículo 244 establece que las entidades patronales están obligadas a cumplir con las obligaciones a que se refiere la ley, entre las cuales, está la de enterar las cuotas de aportaciones de seguridad social de sus trabajadores.

En consecuencia, las disposiciones impugnadas contravienen el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que establecen los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

Al respecto, se cita la jurisprudencia P/J. 188/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL

PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."¹

Aunado a ello, las disposiciones impugnadas violan la garantía de audiencia, porque el legislador no estableció un procedimiento en el que se dé a los trabajadores o pensionados la oportunidad de defensa previo a suspenderse los beneficios de seguridad social.

En relación con el segundo tema, se impugnan los artículos 192, 237 y 238 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, los cuales afectan prestaciones económicas por adeudos con el instituto.

El artículo 192 establece que el fondo para el ahorro podrá verse afectado si el servidor público tuviera algún adeudo con el instituto, o si hubiera otorgado garantía solidaria con otros servidores públicos o por responsabilidades con las entidades públicas patronales de su adscripción.

Los artículos 237 y 238 prevén que las pensiones podrán embargarse por adeudos que el afiliado, pensionado o beneficiario tenga por cualquier concepto con el instituto.

Estas disposiciones son inconstitucionales, en virtud de que permiten que prestaciones que son inembargables puedan ser afectadas por adeudos que no son imputables al servidor público afiliado, pensionado o a sus familiares, lo que se traduce en una violación al derecho a la seguridad social.

Además, el fondo de ahorro se encuentra dirigido a garantizar un retiro digno, de manera que si tales recursos fueran embargables se trastocaría el fin social para el que fueron creados.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que el fondo de ahorro es parte integrante del salario del trabajador, en la jurisprudencia 2a./J. 13/2011, de rubro: "SALARIO. EL FONDO DE AHORRO ES PARTE INTEGRANTE DE AQUÉL."

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, registro digital: 168651.

En cambio, los diversos recursos depositados en las cuentas complementarias de retiro integran el ahorro voluntario del trabajador. Por tanto, si estos recursos son necesarios para cumplir las obligaciones que el trabajador adquirió con terceros, está perfectamente justificado que se encuentren a disposición para afrontar diversas obligaciones legales como las que dispone la norma que se combate, máxime que esos recursos tienen una disponibilidad diferente a las que integran las pensiones y fondos de ahorro.

En virtud de que son las entidades patronales las que deben cumplir con el deber de enterar al instituto las cuotas, aportaciones y descuentos, y no los trabajadores.

Por lo anterior, las normas generales impugnadas transgreden los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 39 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

II. El artículo 70, fracción I, inciso b), en relación con el diverso 54, fracción V, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, establece la obligación de los pensionados de aportar para el seguro de gastos funerarios, de conformidad con los porcentajes señalados mediante acuerdos de la Junta Directiva en la Tabla de Aportaciones para el Fondo de Prestaciones Económicas, orientados por la última valuación actuarial que se publique en el Periódico Oficial del Estado.

Sin embargo, esa medida resulta contraria a los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, por exigir el pago de una cuota a una persona que ha dejado de tener un vínculo directo con el Estado con el carácter de trabajador o, incluso, a un beneficiario, y que por ello ya no recibirá un sueldo o salario respecto al cual deba cotizar.

A mayor abundamiento, de acuerdo con el artículo 70, fracción I, inciso a), del ordenamiento impugnado, los servidores públicos en activo aportarán para el financiamiento de las prestaciones de seguridad social a que se refieren las fracciones I a VI del artículo 54 de esa ley, entre ellas, las del seguro de gastos funerarios.

La cuota impuesta al trabajador en activo se justifica, porque percibe un salario; en cambio, el pensionado sólo puede ver incrementado, en su caso, el monto de su pensión en proporción al porcentaje en que aumente la unidad de medida y actualización.

La norma impugnada obliga a los pensionados a resentir en sus ingresos por pensión o jubilación el descuento para contribuir a las prestaciones previstas en la ley, en igual medida que a los trabajadores en activo, sin tomar en cuenta que se encuentran en condiciones desiguales. Por ello, la disposición combatida viola el derecho a la igualdad reconocido en el artículo 1o. constitucional.

Como apoyo de sus argumentos, cita lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 101/2014, así como la tesis aislada 1a. XLIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."

Aclara que el artículo 4, fracciones XXXVIII y XLIII, de la ley impugnada hace una distinción entre pensionados y servidores públicos o trabajadores.

También señala que el artículo 128, fracción I, incisos a) y b), en relación con el 74 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes abrogada por disposición transitoria del propio ordenamiento impugnado, disponía que sólo los servidores públicos y las entidades públicas patronales aportarán para el financiamiento de la prestación del seguro por gastos funerarios.

Por ello, la norma combatida transgrede los principios de progresividad y no regresividad, pues en ella se impone a los pensionados una carga económica a la que no estaban previamente obligados en relación con una prestación que ya se encontraba reconocida.

Invoca la tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."

Si bien es cierto que el artículo tercero transitorio de la ley cuestionada estipula que los servidores públicos y trabajadores que hayan ingresado a laborar en alguna de las entidades públicas patronales, previamente a la entrada en vigor de la ley de 2001, que se abroga, podrán optar al momento de actualizarse los supuestos legales para el disfrute de cualquiera de las prestaciones contenidas en dicha ley, también lo es que para los demás trabajadores sí constituye una medida regresiva.

Por lo anterior, el artículo 70, fracción I, inciso b), de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes transgrede los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, constitucionales; 24

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 42 y 71 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, vulnerando el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y los principios de progresividad y no regresividad.

III. El artículo 73, fracción I, dispone que gozarán de la prestación de atención a la salud, la esposa o la mujer con quien ha vivido el servidor público o pensionado, así como el esposo o el concubino de la servidora pública o pensionada, excluyendo a las personas cuyo cónyuge sea del mismo sexo, lo que se traduce en una discriminación por razón de preferencias sexuales prohibida por el último párrafo del artículo 1o. constitucional.

Con relación a los alcances del derecho a la salud, la promovente cita la jurisprudencia P/J. 136/2008, de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL."

También cita la Observación General Número 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a la seguridad social.

Asimismo, invoca los principios de Yogyakarta que plantean la obligación a cargo de los Estados de adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias *"para respetar plenamente y reconocer legalmente el derecho de cada persona a la identidad de género que ella define para sí"*, y para que *"existan procedimientos mediante los cuales todos los documentos de identidad emitidos por el Estado que indican el género o el sexo de una persona –incluyendo certificados de nacimiento, pasaportes, registros electorales y otros documentos– reflejen la identidad de género profunda que la persona define por y para sí"*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que conforme al principio número 13 de los de Yogyakarta todas las personas tienen derecho a la seguridad social y a otras medidas de protección social, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (Opinión Consultiva 24/17 de 24 de noviembre de 2017).

Entre las formas de creación de una familia están las uniones jurídicas, como el matrimonio, y las de hecho, como el concubinato, las cuales producen beneficios económicos y no económicos, y en ambos casos se trata de las fuentes del derecho a la seguridad social, con apoyo en la tesis aislada

2a. IX/2017 (10a.), de título y subtítulo: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN XII, INCISO A), 39, 40, 41, FRACCIÓN I, 131 Y 135, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY RELATIVA, VIOLAN LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, A LA FAMILIA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PAREJAS INTEGRADAS POR PERSONAS DEL MISMO SEXO."

El artículo 73, fracción I, de la ley impugnada entiende que sólo existe una forma de conformar el matrimonio –un hombre con una mujer– y, por tanto, los beneficios de seguridad social, que derivan del matrimonio, en el caso particular, el consistente en la prestación de atención a la salud sólo se otorga a las uniones matrimoniales heterosexuales.

Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta lo dispuesto por el artículo 143 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, que dispone que el matrimonio es la unión legal de un solo hombre y una sola mujer, para procurarse ayuda mutua, guardarse fidelidad y perpetuar la especie.

Sobre ese punto específico, recuerda que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las normas civiles que definen el matrimonio como el celebrado entre "*un solo hombre y una sola mujer*" y/o que establecen entre sus objetivos que "*se unen para perpetuar la especie*", prevén una distinción implícita entre las parejas conformadas por personas heterosexuales y las conformadas por personas homosexuales, que excluye a éstas del acceso al matrimonio.

Al determinarse la inconstitucionalidad del artículo 73, fracción I, del ordenamiento impugnado, por resultar discriminatorio, el promovente solicita que se decrete la invalidez, por extensión, del artículo 143 de la legislación civil de Aguascalientes, de conformidad con las jurisprudencias 1a./J. 84/2015 (10a.) y P/J. 32/2006.

La Comisión Nacional aclara que el artículo 4, fracciones IV y XXVI, de la ley impugnada definen, respectivamente, a los beneficiarios y los familiares beneficiarios, indicando, en lo conducente, que serán beneficiarios el y la cónyuge del afiliado o pensionado y, a falta de éste, la concubina o el concubinario que cumpla con las condiciones establecidas en la ley.

No obstante, esas definiciones son inoperantes, en atención a lo previsto en los artículos 143 y 313 Bis del Código Civil del Estado de Aguascalientes, relativos al matrimonio y al concubinato.

Asimismo, cita lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Duque Vs. Colombia, en lo referente al derecho a las prestaciones sociales respecto a las parejas del mismo sexo.

Por esas razones, solicita la invalidez del artículo 73, fracción I, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, y por extensión de los artículos 143 y 313 Bis del Código Civil del Estado de Aguascalientes, a fin de que las parejas no heterosexuales gocen en plenitud de los derechos reconocidos en la Norma Fundamental y en los tratados internacionales.

De manera enunciativa, menciona como preceptos constitucionales y convencionales violados, los artículos 1o., párrafos primero, tercero y quinto, y 4o. constitucionales; 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 del Protocolo de San Salvador.

IV. El artículo 73, fracción III, en la porción normativa "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*" restringe de manera injustificada el derecho de los hijos de los servidores públicos o pensionados a las prestaciones de salud proporcionados por el instituto, resultando violatorio de los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 39 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, por vulnerar el derecho a la seguridad social; aunado a que las normas utilizan términos peyorativos que atentan contra la dignidad humana.

El derecho a la seguridad social reconocido a los trabajadores al servicio del Estado, como derecho humano y garantía social, también abarca a sus familiares y, por lo tanto, tampoco resulta posible una reducción o restricción injustificada a las prestaciones sociales que le corresponden a los familiares como beneficiarios. Cita la tesis aislada 2a. XXIX/2007, de rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFOS ANTEPENÚLTIMO Y ÚLTIMO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL."

La condición establecida en la norma impugnada restringe de manera injustificada el derecho de acceso a la salud y a las prestaciones de seguri-

dad social, de los descendientes de los servidores públicos, cuyas edades se encuentren entre los 16 y los 25 años, tomando como base un criterio que no tiene relación con la dependencia económica que puedan tener con los padres, por encontrarse estudiando.

Aun cuando los hijos tengan una dependencia económica con sus progenitores, estarán imposibilitados para disfrutarlas por el simple hecho de que la autoridad considere que no se encuentran cursando estudios que resulten acordes con su edad.

Si los descendientes de un servidor público dependen económicamente de él, y se encuentran estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional, deben tener derecho a las prestaciones de salud otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Aguascalientes, sin ponderar si su edad corresponde al nivel educativo cursado.

Aclara que no está en contra del límite máximo de edad establecido en la norma impugnada, sino de la condición "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*".

Incluso, a los hijos cuyo rango de edad va de los 16, a menos de 18, se les está condicionando el acceso a las prestaciones de seguridad social bajo el mismo criterio injustificado de que sus estudios no sean acordes con su edad, aun cuando esta discordancia se deba a causas ajenas al propio beneficiario, incluso, cuando es una persona que depende en todos los sentidos de sus padres.

Invoca la tesis P./J. 9/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

También cita la jurisprudencia 1a./J. 49/2016 (10a.), de título y subtítulo: "IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

El artículo 73, fracción III, en la porción normativa "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*" restringe de manera injustificada el derecho de los hijos de los servidores públicos o pensionados a las prestaciones del servicio de salud proporcionado por el instituto, en virtud de que no es una distinción razonable, para tratar diferente a personas que se encuentran en igualdad de

circunstancias, por lo que se vulnera el derecho humano a la seguridad social y el principio de igualdad y no discriminación.

En adición, alega que la norma impugnada hace uso de un lenguaje peyorativo, al usar la expresión "*defecto físico*" para referirse a una discapacidad física.

El lenguaje influye en la percepción que tienen las personas de la realidad, provocando que los prejuicios sociales se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que marginan a ciertas personas.

En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se establece como una obligación del Estado Mexicano promover acciones positivas y con conciencia social de respeto a las personas con discapacidad, buscando erradicar estereotipos, prejuicios y estigmas hacia otras personas, por lo que se pretende cambiar la cultura y la mentalidad de una sociedad que a lo largo de la historia ha transitado de la exclusión al proteccionismo, pasando por modelos que abordaban a la discapacidad sin un reconocimiento de la dignidad, autonomía y derechos humanos de las personas.

Al respecto, cita la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche Vs. Chile), en la que determinó que las condiciones discriminatorias basadas en estereotipos socialmente dominantes y socialmente persistentes, se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y lenguaje de las autoridades, como en el presente caso.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas ha señalado su preocupación de que la legislación mexicana contenga expresiones peyorativas para referirse a las personas con discapacidad, instando al Estado a armonizar las leyes con la convención, a fin de que todas las entidades federativas eliminen esa terminología (observaciones finales al informe inicial de México de 27 de octubre de 2014).

Los artículos 73, 92 y 116 de la norma impugnada hacen alusión a las personas con discapacidad en términos discriminatorios, al utilizar un lenguaje estigmatizante, al referirse a ellas como personas con "*defectos físicos*", expresión peyorativa u ofensiva y, por ende, contraria a la dignidad humana, por lo que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico y reemplazarse por el término de "*personas con discapacidad*".

Dichos términos conllevan a la conformación de un discurso dominante, mediante el cual, las demás personas se identifican con un calificativo de "normalidad", mientras que las personas con discapacidad son caracterizadas por la referencia a ellas como "defectuosas".

Las disposiciones que se refieren a la discapacidad deben guiarse por los principios y directrices que rigen a la materia, entre los que se encuentra la medida negativa consistente en la veda a la posibilidad de discriminar a una persona con discapacidad por la presencia de una diversidad funcional, a través del uso de un lenguaje peyorativo. Cita la tesis aislada 1a. VIII/2013 (10a.), de rubro: "DISCAPACIDAD. VALORES INSTRUMENTALES Y FINALES QUE DEBEN SER APLICADOS EN ESTA MATERIA."

Expresa que el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la salud cobran importancia, pues su reconocimiento garantiza el respeto a otros derechos humanos. Por consiguiente, la presente acción de inconstitucionalidad no sólo persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable adoptada por los Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. Artículos 1o., 4o., párrafo cuarto, y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 39 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

CUARTO.—Admisión. Mediante proveído de tres de abril de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 40/2018 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.²

Por auto de cuatro de abril siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

² Foja 105.

QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

Las normas impugnadas corresponden al Decreto Número 232 que contiene la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicado el 26 de febrero de 2018. En cuanto a la promulgación y publicación del decreto, que son atribuibles al gobernador, se realizaron en acatamiento a los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. En todo caso, corresponde al Poder Legislativo Local defender la validez de las normas generales impugnadas.

SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Aguascalientes defendió la validez de las normas generales impugnadas.

Alegó que la reforma impugnada tuvo por objeto actualizar el marco jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Tuvo como finalidad tutelar las necesidades y requerimientos del instituto, de los servidores públicos, de los pensionados y de los beneficiarios.

Al analizar la iniciativa se consideró lo siguiente:

a) Incorporar y adecuar la terminología empleada, a efecto de actualizar y ampliar los conceptos y definiciones, entre los cuales destaca el relativo a la desindexación del salario mínimo.

b) Se abarcaron temas relativos a las cualidades y características que deberá tener quien ocupe el cargo de director general del instituto, determinando también la responsabilidad para elaborar los programas concernientes a las tareas asignadas, además de permitirle y obligarle a formular una estructura administrativa que permita alcanzar las metas y objetivos propuestos.

c) Se precisan las obligaciones y derechos de las autoridades, con lo que se da certeza jurídica a los patrones y trabajadores. Se especifican los lapsos que tienen las entidades públicas para dar de alta a los trabajadores y cubrir las cuotas correspondientes, por lo que se prevén las sanciones para que en el caso de incumplimiento se corrija esa tendencia.

d) Considerando que en la actualidad existen entidades que reportan de un 10% a 40% de sueldo base de cotización, acarreando una minusvalía en la percepción de los trabajadores al momento de jubilarse o pensionarse, se contempla la determinación del sueldo base de cotización que será del 60% para trabajadores de confianza y del 70% para los trabajadores de base.

e) Se dota de sustento legal a aquellas prestaciones que no tenían fundamento de ley, determinándose la sustanciación necesaria para su obtención, los términos para la recuperación de los créditos, así como las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, conformándose un marco legal que ampare a los sujetos que se encuentren en el supuesto para el goce de la prestación.

Se implementa el Fondo Asistencial para Pensionados, para mejorar el nivel de vida de ese sector.

f) Se comprenden los derechos adquiridos o futuros de los asegurados y, a efecto de robustecer el contenido normativo, se realizaron precisiones sobre el tema de los derechos de paternidad con la finalidad de que los servicios de salud comprendan la posibilidad de que los padres varones puedan convivir con su familia cuando tengan un hijo.

SÉPTIMO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República. Por oficio presentado el cuatro de junio de dos mil dieciocho, el titular de la Procuraduría General de la República formuló pedimento, en el que expuso alegaciones en cuanto al fondo de la acción de inconstitucionalidad.

Estima fundado el primer concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 10, fracción XVIII, 53, 61, 65, 192, 237, en la porción normativa "*y cuando se trate de adeudos con el instituto*", así como el 238, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, dado que posibilitan la restricción y afectación de las prestaciones de los afiliados, en caso de que tengan adeudos con el instituto. Al respecto, cita como precedente lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 19/2015.

También considera fundado el concepto de invalidez respecto al artículo 70, fracción I, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Al existir una clara diferencia entre trabajadores en activo y pensionados, no existe justificación alguna para que

los pensionados aporten al seguro de gastos funerarios al igual que los trabajadores en activo.

Agrega que debe declararse la invalidez del artículo 73, fracción I, del ordenamiento impugnado, que excluye de las prestaciones de seguridad social a las personas cuyo cónyuge sea del mismo sexo, lo cual vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 1o. constitucional, y en apoyo de su alegato cita precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También considera que deben declararse inválidos, por extensión, los artículos 143 y 313 Bis del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

Por último, argumenta que, al emitir la fracción III del artículo 73 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, el legislador limitó injustificadamente el derecho de los hijos de los trabajadores al servicio del Estado o pensionados de acceder a la seguridad social, en virtud de que tales servicios sólo serán provistos a aquellos que se encuentren estudiando el nivel medio o superior "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*".

OCTAVO.—**Cierre de la instrucción.** Habiendo formulado alegatos todas las partes, en proveído de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, 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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente al que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, que obra agregado al expediente,⁴ por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del martes veintisiete de febrero al miércoles veintiocho de marzo de dos mil dieciocho.

El último día del plazo fue inhábil, por así haberlo dispuesto este Tribunal Pleno, de conformidad con el inciso n) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013, por lo que, al ser presentada al primer día hábil siguiente al vencimiento del plazo, esto es, el dos de abril de dos mil dieciocho, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja sesenta y tres del expediente, resulta oportuna.

TERCERO.—Legitimación. Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁵

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá impugnar la validez de las leyes emitidas por las Legislaturas locales, que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente."

⁴ Foja 505 del expediente.

⁵ Foja 76 del expediente

en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula al mencionado órgano.⁶

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, por considerarlos contrarios a derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—Causales de improcedencia. Las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia y el Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto.

El tres de septiembre de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el decreto en virtud del cual se reforman la fracción XXXVII y las fracciones de la XXXVIII a la LIII del artículo 4o., las fracciones I a VII del artículo 27, los artículos 29, 38, 39, 42 y 43, y el tercer párrafo del artículo 128; se adiciona la fracción LIV al artículo 4o., una fracción VIII y un cuarto párrafo al artículo 27, y un tercer párrafo al artículo 39; así como se deroga la fracción XXXVII (sic) del artículo 4o., el tercer párrafo del artículo 29, los artículos 41, 44, 45 y 46; todos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Sin embargo, las modificaciones legislativas se refieren a cuestiones orgánicas del instituto correspondiente, y no producen como consecuencia un cambio en las disposiciones impugnadas, cuyo texto tampoco fue suprimido o modificado; de manera que subsiste la materia de la acción intentada.

QUINTO.—Condicionamiento de prestaciones de seguridad social.

Disposiciones impugnadas

"Artículo 10. Son atribuciones y funciones del instituto las siguientes:

" ...

⁶ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

" ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

"XVIII. Suspender temporalmente las prestaciones del instituto a los afiliados, cuando no sea (sic) haya recibido por la parte patronal las aportaciones y el entero de las prestaciones cuando menos de seis meses."

"Artículo 53. Para que el instituto esté en aptitud de cumplir con la obligación de otorgar las prestaciones de seguridad y servicios sociales, las entidades públicas patronales deberán estar al corriente en el pago de las cuotas, aportaciones y retenciones establecidas en la presente ley y en la tabla de aportaciones para el fondo de prestaciones económicas, ambas para el año que corresponda su debido cobro; por lo que, en caso de que la (sic) entidades públicas patronales no se encuentren al corriente en el pago de las cuotas, aportaciones y retenciones, el instituto quedará liberado de la obligación del otorgamiento de las prestaciones referidas, o en su caso podrá suspender el servicio a sus trabajadores afiliados."

"Artículo 61. Para que un servidor público pueda disfrutar de la pensión que le fue otorgada, deberá cubrir previamente los saldos vencidos que pudiera tener con el instituto respecto a cualquier adeudo."

"Artículo 65. Todas las pensiones que se concedan se sujetarán al pago de las cuotas y aportaciones que se señala en el artículo 70 fracción I."

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los preceptos transcritos supeditan las prestaciones de seguridad social a la regularidad de las aportaciones y cuotas que deben enterar las dependencias. Con ello, se vulneran los derechos a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que establecen los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal. También refiere que se transgrede el derecho de audiencia, porque no prevén un procedimiento para la defensa del servidor público o sus beneficiarios.

Son fundados los conceptos de invalidez, dado que las normas impugnadas condicionan indebidamente el otorgamiento de las prestaciones de seguridad social al pago oportuno de cuotas y aportaciones de seguridad social, en un régimen en el que el pago, retención y entero de esas cantidades es responsabilidad exclusiva del patrón.

1. Marco constitucional respecto al derecho a la seguridad social

A efecto de emitir los pronunciamientos de fondo planteados en esta acción de inconstitucionalidad, debe precisarse el marco constitucional que servirá para analizar las bases mínimas a que debe sujetarse la ley local impugnada respecto al derecho a la seguridad social.

En el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal⁷ se faculta a las Legislaturas Estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.

La Segunda Sala estableció como criterio que esa facultad no constriñe a las Legislaturas Locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, sino que cuentan con libertad de configuración siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES."⁸

Asimismo, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.),⁹ la Segunda Sala determinó que el mandato contenido en el artículo 116, fracción

⁷ "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:

"...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

⁸ Texto: "De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los Congresos Locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'. Consecuentemente, las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 636, registro digital: 2003792.

⁹ Texto: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]. La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución

VI, constitucional incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

Ese mismo criterio sirvió de base a este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2012,¹⁰ en la que se reconoció que existen varios precedentes de esta Suprema Corte que señalan que cuando se actualice la facultad prevista en la fracción VI del artículo 116 constitucional, los Estados de la República sólo pueden expedir leyes reglamentarias siguiendo las bases del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, bajo la premisa de que no pueden incluir sujetos o relaciones distintas a los poderes de un Estado. Sin embargo, dicho criterio se adoptó en mil novecientos noventa y ocho, cuando aún no se había incorporado al ordenamiento jurídico la figura de órganos constitucionales autónomos de carácter local.¹¹

Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los 'Estados y sus trabajadores' se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto 'Estado' como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1006, registro digital: 2012980 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas»]

¹⁰ Sesión de 3 de abril de 2014. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del capítulo VI, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Aguilar Morales, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹¹ Los órganos constitucionales autónomos se introdujeron al régimen constitucional mexicano hasta la última década del siglo XX. La reforma constitucional que dio autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral y, consecuentemente, al Tribunal Federal Electoral se publicó el seis de abril de mil novecientos noventa en el Diario Oficial de la Federación; la del Banco de México el veinte de agosto de mil novecientos noventa y tres, y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el trece de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Por lo tanto, en ese fallo, este Tribunal Pleno sostuvo que, atendiendo a las consideraciones expuestas y al procedimiento legislativo de la ya mencionada reforma al artículo 115, fracción IX, de la Constitución Federal (ahora fracción VI del artículo 116), publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres en el Diario Oficial de la Federación, las Legislaturas Locales tiene libertad de configuración y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de los trabajadores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como servidores públicos del respectivo Estado como orden jurídico, de conformidad con los dos apartados del artículo 123 de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias.

Como consecuencia, ese criterio también es aplicable en materia de seguridad social respecto a los servidores públicos de los Estados, a que se refiere el artículo 116 constitucional. Igual conclusión debe observarse en el caso de los servidores públicos de los Municipios, de conformidad con lo previsto en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal,¹² que también contiene una habilitación amplia en favor de las Legislaturas de los Estados para emitir leyes en esa materia sin limitarse a uno u otro apartado del artículo 123 constitucional.

En ambos apartados del propio artículo 123 constitucional se reconoce el derecho a la seguridad social y se establecen las prestaciones mínimas que contiene. En el apartado A, fracción XXIX,¹³ se enuncian los seguros que deben

¹² (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

¹³ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(Adicionado primer párrafo, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

organizarse en beneficio de los trabajadores a que se refiere ese apartado, así como de campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, y sus familiares. En el apartado B, en la fracción XI,¹⁴ se prevén las bases mínimas de la seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión.

"...

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

¹⁴ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

"b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

"e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

(Reformado, D.O.F. 10 de noviembre de 1972)

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

El derecho a la seguridad social se reconoce a favor de todas las personas en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;¹⁵ 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;¹⁶ 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;¹⁷ y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁸

Por otra parte, las bases mínimas de las prestaciones a que se refiere ese derecho humano se encuentran precisadas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo. En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P/J. 22/2013 (10a.), de título y subtítulo: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO."¹⁹

Dado el principio de interdependencia, como lo ha expresado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, debe recordarse que el derecho a la seguridad social contribuye en gran medida a reforzar el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la protección de la salud, a la alimentación, al mínimo vital, a la protección de la niñez, de la familia o de las personas con discapacidad, entre otros.

¹⁵ "Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia."

¹⁶ "Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

¹⁷ "Artículo 9. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."

¹⁸ "Artículo 9

"Derecho a la seguridad social

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

"2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 5, registro digital: 2003953.

Esa vinculación no releva al Estado de adoptar medidas para complementar la que otorgan las prestaciones de seguridad social, y las medidas de protección destinadas a los demás derechos no constituyen tampoco un sustituto a la creación de sistemas de seguridad social.²⁰

Tal vinculación, en el presente asunto, se refleja en el estudio de cada concepto de invalidez, en los cuales se encuentran involucrados otros derechos humanos que encuentran refuerzo en su ejercicio por medio del sistema de seguridad social.

Ahora bien, conforme al artículo 3o. de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes,²¹ ese ordenamiento es aplicable a los servidores públicos integrados a los gobiernos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios (fracción I), y de los organismos que por ley deban ser incorporados a ese régimen (fracción II).

En la ley impugnada no existe disposición expresa que remita a uno u otro apartado del artículo 123 constitucional. Tampoco existe esa previsión en la Constitución Política ni en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, en cuyo artículo 10 sólo se acepta como ley supletoria únicamente en materia procesal la Ley Federal del Trabajo, sin que sujete el aspecto sustantivo a ese ordenamiento federal ni al correspondiente apartado A.²²

²⁰ Observación General Número 19, 39o. Periodo de Sesiones, El derecho a la seguridad social (artículo 9), párrafo 28. El Comité es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, y fue establecido por resolución del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas en resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985, para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a ese Consejo en la Parte IV de ese Pacto Internacional.

²¹ "Artículo 3o. Esta ley se aplicará a:

"I. Los servidores públicos integrados a los Gobiernos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios;

"II. Los servidores públicos de los organismos que por ley deban ser incorporados a su régimen;

"III. Los pensionados de los gobiernos y organismos a que se refieren las fracciones anteriores;

"IV. Los familiares beneficiarios de los servidores públicos y pensionados a que se refieren las fracciones anteriores;

"V. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes; y

"VI. Los gobiernos y organismos que menciona esta ley."

²² "Artículo 10. Sólo en lo que se refiere a los procedimientos previstos en el título décimo del presente estatuto, serán aplicadas supletoriamente las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo, siempre y cuando no contravengan las disposiciones del presente ordenamiento."

Ante esa situación, no existe precepto alguno en el que el propio legislador local haya asumido exclusivamente alguno de los apartados del artículo 123 constitucional, de manera que, en cada caso, atendiendo al contenido material de la institución contenida en la ley impugnada, deberá contrastarse con el marco de protección previsto en el apartado que le resulte aplicable, garantizando la mayor protección a favor de la persona, en términos del artículo 1o. constitucional.

No se soslaya que la Segunda Sala emitió la jurisprudencia 2a./J. 181/2012 (10a.),²³ en el sentido de que los organismos descentralizados del Estado de Aguascalientes se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, de manera que se estimaron como inconstitucionales diversas disposiciones de su estatuto que otorgaban competencia al Tribunal de Arbitraje Local para conocer de los conflictos entre esos organismos y sus trabajadores. Sin embargo, ese criterio vinculante se encuentra superado, en virtud de que la propia Segunda Sala abandonó el diverso criterio general 2a./J. 180/2012 (10a.),²⁴ en el que se sustentaba esa determinación, para adop-

²³ "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LOS ARTÍCULOS 1o., 2o., 4o. Y 132, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO JURÍDICO QUE REGULA LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES Y OTORGA COMPETENCIA AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS, SON INCONSTITUCIONALES. Si bien los organismos descentralizados del Estado de Aguascalientes integran la administración pública paraestatal y, por ende, pueden ubicarse dentro del campo de actuación del Poder Ejecutivo Local en sentido amplio, lo cierto es que no forman parte de la administración pública centralizada, ya que se erigen como entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios. En ese sentido, la descentralización que les reconoce existencia y atributos distintivos es la característica fundamental que define un tratamiento distinto por mandato constitucional, para que las relaciones laborales con sus trabajadores se regulen conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo expedida por el Congreso de la Unión, y los conflictos laborales que lleguen a suscitarse entre ellos los resuelva la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. En consecuencia, los artículos 1o., 2o., 4o. y 132, fracción I, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y organismos descentralizados, al establecer las bases generales para regular las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados locales y sus trabajadores, y otorgar competencia al tribunal de arbitraje de la entidad para conocer de los conflictos laborales entre ellos, violan los artículos 73, fracción X, 116, fracción VI y 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, y apartado B (en su encabezado) constitucionales, porque la Legislatura Estatal no está facultada para emitir leyes que regulen esos aspectos, pues corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión." [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 733, registro digital: 2002584]

²⁴ "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE." [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 734, registro digital: 2002585]. Ambos criterios se emitieron por reiteración, al resolver los amparos en revisión 783/2011, 164/2012, 365/2012, 372/2012 y 389/2012. Resueltos el 13 de junio y 24 de octubre de 2012. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Fernando Franco González Salas.

tar el diverso criterio antes reseñado, el cual fue adoptado por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2012. De ahí que ese pronunciamiento no pueda limitar ni condicionar el análisis de constitucionalidad que se propone en este fallo.

2. Condicionamiento de prestaciones de seguridad social

De manera reiterada, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas generales que ordenan o autorizan la suspensión de los beneficios de seguridad social por adeudos de contribuciones de seguridad social, en regímenes en los cuales el entero de esos montos corresponde a las dependencias o entidades públicas, mas no a los asegurados. Se ha sostenido que esas normas restringen el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, así como la garantía del derecho a la seguridad social.

Al resolver diversos amparos en revisión, como el 229/2008, en los que se reclamó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, este Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 188/2008, por reiteración, en la que declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 de ese ordenamiento, conforma a las consideraciones siguientes:

"ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo

del artículo 25 de la ley del instituto, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.²⁵

Igualmente, al resolver por unanimidad de votos las acciones de inconstitucionalidad 101/2014 y 19/2015, en sesiones de dieciocho de agosto y veintisiete de octubre de dos mil quince, este Tribunal Pleno declaró, respectivamente, la inconstitucionalidad de los artículos 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, entonces impugnados.

Tales decisiones se sustentaron en que, a fin de respetar los derechos de acceso a los servicios de salud y de seguridad social protegidos constitucionalmente, la ley no puede restringir el acceso de los derechohabientes a los beneficios respectivos por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, pues conforme a las legislaciones aplicables, la responsabilidad de pago corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón, y no a los trabajadores.

En el caso de Veracruz, se indicó que *"existen mecanismos y sistemas que pueden asegurar el pago de las cuotas, en particular cuando hablamos de*

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, registro digital: 168651.

órganos del Estado, como la retención de participaciones, el cobro de multas o cualquier otro que incentive al cumplimiento de estas atribuciones, capítulo que la propia ley contempla en su capítulo décimo (denominado: 'De las responsabilidades y de las sanciones'), sin restringir el acceso de los trabajadores o de sus familiares al derecho a la seguridad social."

En el caso de Baja California, se consideró, además de que la norma entonces impugnada no cumplía el estándar de mínima racionalidad, toda vez que el hecho de que un trabajador por cualquiera causa no perciba su sueldo de forma íntegra, no significa de manera automática que no pueda enterar las cuotas de seguridad social correspondientes al instituto.²⁶

Con motivo de este último asunto se emitió la tesis de jurisprudencia P/J. 26/2016 (10a.):

"SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES. Los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan el acceso a servicios de salud y el derecho a la seguridad social, los cuales no pueden ser restringidos por la falta del entero oportuno de las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes. Lo anterior es así, debido a que el pago de las referidas sumas obedece a una responsabilidad que corresponde cumplir exclusivamente al patrón y no a los trabajadores, lo que significa que no es posible privar a estos últimos del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les son imputables directamente. De esta manera, como el artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California condiciona el disfrute de los beneficios de seguridad social de los trabajadores y sus familiares derechohabientes a que se reciban la totalidad de cuotas y aportaciones, esa norma general vulnera los derechos constitucionales referidos con anterioridad."²⁷

²⁶ La disposición analizada en esa acción era la siguiente: "Artículo 10. Los trabajadores que por cualquier causa no perciban íntegramente su sueldo, sólo podrán continuar disfrutando de los beneficios que esta ley les otorgue, si el instituto recibe la totalidad de las cuotas y aportaciones que correspondan."

²⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 292, registro digital: 2012806 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».

De acuerdo con los precedentes de este Tribunal Pleno, el hecho de que las cuentas institucionales se integren con las cuotas y aportaciones de seguridad social, antes identificadas, no justifica que para gozar de los beneficios respectivos los trabajadores deban estar al corriente en sus enteros, pues una cosa es la manera en que se conforma el patrimonio de las instituciones de seguridad social—en el caso, la Dirección de Pensiones— con cargo al cual cumplen sus obligaciones y, otra muy distinta, que se condicione el disfrute de tales prerrogativas a un aspecto económico.

Estas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2016, en sesión de nueve de julio de dos mil dieciocho, en la que se concluyó que el artículo 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza viola los diversos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, porque condiciona el disfrute de los beneficios que el propio ordenamiento prevé, al hecho de que los trabajadores estén al corriente en las cuotas y aportaciones a la dirección de pensiones.

La Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes establece un plan de seguro social contributivo, en el cual las cuotas y aportaciones deben ser retenidas y enteradas por las entidades públicas patronales,²⁸ de manera que el incumplimiento de ese pago no es atribuible de manera directa al servidor público asegurado.

De conformidad con el artículo 221 de la ley impugnada,²⁹ dentro de las obligaciones de las entidades frente al instituto de seguridad social se en-

²⁸ En el artículo 4o., fracción XVIII, de la ley impugnada se define a las entidades de la siguiente forma: "Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ... XVIII. Entidades públicas patronales: Al Gobierno del Estado, los Poderes Públicos del Estado de Aguascalientes, las Secretarías del Estado, las dependencias centralizadas, los organismos auxiliares, los organismos públicos descentralizados estatales, fideicomisos públicos, Municipios, organismos públicos descentralizados de éstos, así como las entidades federativas que por convenio celebrado con el Ejecutivo del Estado transfieran sus servicios de seguridad social a la administración pública del Estado que tengan la calidad patronal con respecto a los afiliados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes."

²⁹ "Artículo 221. Corresponde a las entidades públicas patronales afiliar a todos los servidores públicos que le presten sus servicios, con un sueldo base de cotización de al menos el 70%, para los trabajadores de base, y de al menos un 60%, para los trabajadores de confianza, sobre el sueldo bruto, independientemente de los conceptos que constituyen el pago de sus servicios. "Las entidades públicas patronales que, a partir de la vigencia de esta ley, no incorporen a todos sus servidores públicos o aporten en un porcentaje menor al establecido en el párrafo anterior, serán responsables del pago de las cuotas y aportaciones a que pudieran tener derecho, conforme a esta ley, y que el instituto no las podrá cubrir por no ser este último el obligado. Las

cuentra la de afiliar a todos los servidores públicos que les presten sus servicios. De conformidad con el artículo 224 de esa ley,³⁰ las entidades tienen la obligación de realizar las cuotas, aportaciones y retenciones. En el diverso 225, se prevé que cuando aquéllas no se retengan, la entidad deberá enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido, junto con los conceptos previstos en esa disposición.³¹

Ante esa falta de entero, en tiempo y forma, de las aportaciones de las retenciones o ambas se generarán actualizaciones y recargos a cargo de la entidad pública patronal, sin responsabilidad para los afiliados, en términos del artículo 226 de la ley citada.³²

entidades públicas patronales que hayan incorporado a sus servidores públicos al instituto con anterioridad a la vigencia de esta ley, pero no desde la fecha de inicio de la prestación de sus servicios, serán responsables del pago en la proporción que les corresponda, de conformidad con los años de aportación requeridos para cada prestación."

³⁰ "Artículo 224. Las entidades públicas patronales tienen la obligación de realizar las cuotas, aportaciones y retenciones a que se refiere esta ley, en el tiempo y forma que en la misma se establecen.

"La determinación de las cuotas, aportaciones y retenciones se realizará conforme a las normas vigentes en el momento de que se generen, pero les serán aplicables los procedimientos administrativos vigentes al momento del entero.

"Corresponde a las entidades públicas patronales la retención y entero al instituto de las aportaciones a su cargo y a los trabajadores, conforme a lo establecido en esta ley, pero quedarán sujetas a la revisión y sanción que, en su caso, realice el instituto. En lo relativo al incumplimiento del pago de cuotas, aportaciones y retenciones relativas, las entidades públicas patronales, será a través de la Secretaría de Finanzas, la que liquidará al instituto las participaciones."

³¹ "Artículo 225. El entero de las cuotas, aportaciones y retenciones que correspondan a las entidades públicas patronales y de los trabajadores deberá realizarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas de esta ley.

"En el caso de retenciones, aun y cuando quien deba efectuarla no la retenga, la entidad pública patronal estará obligada a enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido, con sus actualizaciones, recargos y demás conceptos análogos.

"Quien haga el pago de cuotas, aportaciones y retenciones deberá obtener del instituto la forma o recibo oficial o la documentación comprobatoria del pago correspondiente.

"La falta de pago de cuotas, aportaciones, retenciones, actualizaciones o recargos dará lugar a:

"I. La ejecución forzosa mediante retención en aportaciones, participaciones y cualesquiera otros recursos líquidos, en el caso de organismos públicos descentralizados y gobiernos municipales, se efectuará a petición del instituto y se aplicará por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado; y

"II. Procederá la demanda interpuesta ante la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, para que mediante sentencia ejecutoria se ordene a las entidades públicas patronales, el pago forzoso de los créditos adeudados en favor del instituto."

³² "Artículo 226. La falta del entero, en tiempo y forma, de las aportaciones, de las retenciones o de ambas, dará lugar a la generación de actualizaciones y recargos a cargo de la entidad pública patronal, sin responsabilidad para los afiliados, conforme a lo siguiente:

"I. La actualización de los montos omitidos se efectuará conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor o al indicador que lo sustituya, por el que el Banco de México determine oficial-

En el artículo 209 se establece que los propios servidores públicos tienen derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades. Sin embargo, esa disposición es clara en que ello no libera a las entidades del cumplimiento de sus obligaciones, ni las exime de las sanciones y responsabilidades.³³

De acuerdo con las normas reseñadas, en el sistema de seguridad social previsto en la ley impugnada, la responsabilidad del descuento y entero de cuotas, así como el pago de aportaciones, corresponde a las entidades, de manera que en el caso concreto resultan aplicables los criterios vinculantes de este Tribunal Pleno, la ley no puede suspender las prestaciones de seguridad social por adeudos de contribuciones.

mente la inflación mensual y de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Fiscal del Estado de Aguascalientes.

"La actualización deberá incluir el periodo entre el surgimiento de la obligación de pago y su entero al instituto y será calculada conforme a la periodicidad con que se publique el indicador a que hace referencia el párrafo anterior.

"Esta actualización será independiente y sin demérito de las multas y recargos que, en su caso, se generen; y

"II. Los recargos se causarán desde la quincena en que debió hacerse el pago hasta que el mismo se efectúe. Dichos recargos se calcularán con las mismas reglas establecidas para el cobro de los recargos de los créditos fiscales que se encuentran insertas en la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal correspondiente.

"Cuando se notifiquen los adeudos por el instituto a las entidades públicas patronales los recargos se calcularán conforme al procedimiento previsto en la fracción II de este artículo.

"Las acciones para el cobro de aportaciones y retenciones son imprescriptibles.

"La falta del entero de las aportaciones y retenciones en tiempo y forma será motivo de responsabilidad administrativa."

³³ "Artículo 209. Los servidores públicos están obligados a proporcionar al instituto y a las entidades públicas patronales a las que se encuentren adscritos:

"I. Los nombres de los familiares que deben disfrutar de los servicios de atención a la salud que esta ley les concede;

"II. Las cartas testamentarias por las que designen beneficiarios de los seguros de gastos funerarios, de defunción y fondo de ahorro; y

"III. Los documentos e informes que se les pidan, relacionados con la aplicación de esta ley.

"Las designaciones a que se refiere la fracción I de este artículo, podrán, en todo tiempo, ser sustituidas por otras a voluntad del servidor público, dentro de las limitaciones establecidas por esta ley.

"Los trabajadores tendrán derecho a exigir a las entidades públicas patronales, el estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley a dichas entidades. Asimismo podrán solicitar al instituto, de forma personal e individualmente, su inscripción y comunicar, previa comprobación, las modificaciones a su sueldo base de cotización. Lo anterior no libera a las entidades públicas patronales del cumplimiento de sus obligaciones ni las exime de las sanciones y responsabilidades en que hubieren incurrido.

"Una vez recibida la solicitud de inscripción por parte del servidor público, se dará vista de la misma a la entidad pública patronal correspondiente, para efecto de que proceda a la afiliación de mérito."

Ahora bien, el artículo 10, fracción XVIII, de dicha ley, autoriza al instituto a suspender temporalmente las prestaciones del instituto a los afiliados, cuando no se hayan recibido por la parte patronal las aportaciones y el entero de las prestaciones cuando menos de seis meses.

Por otra parte, el numeral 53 de la ley impugnada prevé de manera clara y expresa que en caso de que las entidades públicas patronales no se encuentren al corriente en el pago de las cuotas, aportaciones y retenciones, el instituto quedará liberado de la obligación del otorgamiento de las prestaciones referidas o, en su caso, podrá suspender el servicio a sus trabajadores afiliados.

El artículo 61 de la mencionada ley condiciona el pago de una pensión ya otorgada a que el asegurado cubra los saldos vencidos que pudiera tener con el instituto respecto a cualquier adeudo, lo que incluye el pago de cuotas, cuyo descuento y entero es responsabilidad exclusiva de las entidades públicas.

El artículo 65 sujeta el pago de las pensiones al pago de cuotas y aportaciones.

Por lo expuesto, está demostrado que las cuatro normas combatidas ordenan, o autorizan, la suspensión de las prestaciones de seguridad social en perjuicio de los asegurados, en los supuestos en que exista adeudo de contribuciones, en un régimen en el que la responsabilidad de realizar el pago de cuotas y aportaciones es propia de las entidades públicas patronales, y no del asegurado.

No pasa inadvertido que la propia ley impugnada prevé supuestos en los cuales, de manera excepcional, el asegurado es el responsable exclusivo del pago de las aportaciones al instituto; por ejemplo, el caso de permiso o licencia, previsto en el artículo 100 de ese ordenamiento.³⁴ Sin embargo, la suspensión de las prestaciones de seguridad social establecida en las nor-

³⁴ "Artículo 100. Para el cómputo final de tiempo de cotización y servicio en cualquiera de las prestaciones que esta ley prevé, cuando resulte una fracción que exceda de seis meses, se tomará como año completo.

"No se contabilizará como periodo cotizado el que corresponde a:

"I. La prisión preventiva del servidor cuando deje de prestar sus servicios por tal motivo; o

"II. Las licencias o permisos, sin goce de sueldo, que conceda el titular de la entidad pública patronal correspondiente, en los términos de las disposiciones legales aplicables en la materia.

mas combatidas no se limita a esos casos, sino que se prevé de manera general sin distinción, siendo susceptible de aplicación a los casos en los que de manera ordinaria las entidades deben realizar el descuento y entero de cuotas y aportaciones.

Por las razones expuestas, los artículos 10, fracción XVIII, 53, 61 y 65 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes transgreden los derechos humanos de protección a la salud y a la seguridad social, por lo que debe declararse su invalidez.

SEXTO.—**Embargo o retención de pensiones.**

Disposiciones impugnadas

"Artículo 237. Las pensiones que otorga esta ley a favor de los afiliados, pensionados y sus beneficiarios son inembargables, salvo los casos de resoluciones judiciales que versen sobre obligaciones alimenticias a su cargo y cuando se trate de adeudos con el instituto."

"Artículo 238. Es nula de pleno derecho todo convenio, renuncia, enajenación, gravamen o cualquiera otra transacción que impida o limite el derecho a la obtención o disfrute de una pensión y de las demás prestaciones otorgadas por esta ley.

"El instituto podrá retener por sí mismo las prestaciones en dinero en las cantidades estrictamente suficientes y aplicarlas al pago de los adeudos que el afiliado, pensionado o beneficiario tenga por cualquier concepto con el propio instituto.

"El instituto podrá realizar retenciones por adeudos en relación con pensiones. La retención no podrá exceder del cuarenta por ciento de la pensión."

El motivo de invalidez consiste en que las normas impugnadas afectan prestaciones económicas por adeudos con el instituto, dado que permiten que sean afectadas prestaciones que son inembargables, por adeudos que no son imputables al servidor público afiliado, pensionado o a sus familiares, lo que se traduce en una violación al derecho a la seguridad social.

"Solamente podrá computarse como periodo cotizado cuando se hubieren cubierto íntegramente cuotas y aportaciones patronales y del afiliado durante el tiempo de la propia licencia o suspensión."

Resultan infundados los conceptos de invalidez.

1. Embargo de pensiones

Al resolver los amparos en revisión 742/2010,³⁵ 56/2011³⁶ y 58/2011,³⁷ este Tribunal Pleno sostuvo que no puede considerarse que, al no señalar expresamente el artículo 123 constitucional que puedan realizarse descuentos a las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro cuando lo establezca la ley –como se dispone respecto del salario–, exista prohibición absoluta para hacer cualquier tipo de reducción a esas prestaciones de seguridad social, al tratarse de ingresos asimilables que tienen el mismo objeto, debe interpretarse que estas prestaciones gozan de las medidas de protección al salario que les resulten aplicables.

Con motivo de lo resuelto en los precedentes citados se emitió la tesis aislada P. XXXVI/2013 (10a.), que tiene el siguiente contenido:

"SEGURIDAD SOCIAL. LAS JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO GOZAN DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DEL SALARIO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VIII Y B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto, ubicado en el título sexto 'Del Trabajo y de la Previsión Social', contiene los derechos de los trabajadores del sector privado (apartado A) y del sector público (apartado B), y sus medidas de protección, en particular, las atinentes al salario (mínimo y en general), con la finalidad de que el trabajador reciba una cantidad que asegure sus necesidades y las de su familia, sin atentar contra su dignidad, decoro y libertad humanas; asimismo, en dichos apartados se establecen las bases mínimas de la seguridad social para los trabajadores a través de diversos seguros, entre ellos, los que dan lugar al pago de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro. Ahora, si bien sobre estos últimos conceptos la Norma Suprema no prevé medidas concretas de protección, lo cierto es que también gozan de aquellas establecidas para el salario que les resulten aplicables, específicamente las contenidas en el artículo 123, apartados A, fracción VIII y B, fracción VI, de la Constitución General de la República, en tanto que los ingresos respectivos son asimilables al ser producto del trabajo, aun cuando el salario es percibido

³⁵ Sesión de 12 de noviembre de 2012. Unanimidad de once votos.

³⁶ Sesión de 13 de noviembre de 2012. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz.

³⁷ Sesión de 13 de noviembre de 2012. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz.

durante la vida activa del trabajador, y las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro derivadas de la seguridad social se obtienen cuando el prestador del servicio por su edad, número de años trabajados o alguna otra circunstancia como la enfermedad o la invalidez, adquiere el derecho a percibirlos. Además, si dichas prestaciones de seguridad social sustituyen al salario cuando el trabajador ya no está laboralmente activo, y los ingresos derivados de todos esos conceptos tienen por objeto satisfacer sus necesidades y las de su familia, por igualdad de razón –en tanto se trata de la protección de los derechos adquiridos por el trabajador, quien posee también el derecho al mínimo vital inherente a todo ser humano–, las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro deben resguardarse en términos del precepto señalado, esto es, por ser equivalentes en cuanto a su naturaleza al salario mínimo, deben exceptuarse de embargo, compensación o descuento (artículo 123, apartado A, fracción VIII), y no pueden ser objeto de retenciones, descuentos, deducciones o embargos no previstos en la ley (artículo 123, apartado B, fracción VI)."³⁸

En cuanto a las retenciones, descuentos o embargo del salario, como se señala en la tesis transcrita, existen límites expresos en el artículo 123, apartado A, fracción VIII y apartado B, fracción VI, de la Constitución General de la República:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(Adicionado primer párrafo, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de enero de 2016)

"VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

³⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 63, registro digital: 2004106.

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes."

De estas disposiciones se desprende que las retenciones, descuentos o deducciones a las prestaciones de seguridad social deben establecerse en ley. Asimismo, se prohíbe el embargo, compensación o descuento del monto equivalente al salario mínimo.

En relación con la fracción VIII del apartado A del artículo 123, en los precedentes citados se precisó que no es posible interpretar que este límite al poder impositivo estatal existente respecto del mínimo vital y consagrado en esa porción, resulte aplicable a todas las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, sin importar el monto a que asciendan, sólo porque la citada disposición suprema no autorice expresamente que se pueda realizar retención a ellas.

También se estimó que resulta constitucional el artículo 109, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta que exenta sólo los ingresos provenientes de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro cuyo monto diario no exceda de nueve veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, y grava el excedente, en virtud de que, se sostuvo, es inexacto que esa norma constitucional prohíba que se haga cualquier retención a las mencionadas prestaciones de seguridad social.

Ahora bien, el artículo 237 de la ley impugnada establece, como regla general, la prohibición de embargo de las pensiones que otorga esta ley a favor de los afiliados, pensionados y sus beneficiarios, y autoriza dos excepciones: los casos de resoluciones judiciales que versen sobre obligaciones alimenticias a su cargo; y cuando se trate de adeudos con el instituto.

La primera excepción se refiere al supuesto de cumplimiento de resoluciones judiciales en materia de obligaciones alimenticias, el cual se encuentra plenamente justificado en la Constitución Federal. No sólo se trata de una medida que hace posible el cumplimiento y ejecución de resoluciones

judiciales, lo cual es acorde con el artículo 17 constitucional,³⁹ que reconoce no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos.⁴⁰

³⁹ (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(Adicionado, D.O.F. 15 de septiembre de 2017)

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

(Adicionado, D.O.F. 29 de julio de 2010)

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."

⁴⁰ "COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—En el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica. Por otra parte, la figura procesal citada también encuentra fundamento en el artículo 17, tercer párrafo, de la Norma Suprema, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, porque tal ejecución íntegra se logra sólo en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia prevista en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, pues dentro de aquélla se encuentra no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos. En ese sentido, la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales

También persigue un objetivo que coincide precisamente con la finalidad de dichas prestaciones de seguridad social, las cuales sustituyen al salario cuando el trabajador ya no está laboralmente activo, siendo que los ingresos derivados de todos esos conceptos tienen por objeto satisfacer sus necesidades y las de su familia. Luego, la satisfacción de las obligaciones respecto de los acreedores alimentistas, determinadas en resolución judicial, no puede estimarse contraria a las normas protectoras de las prestaciones de seguridad social, sino que coinciden con la propia finalidad para la que fueron establecidas y aún más permiten garantizar el imperativo de protección a la familia, reconocido en el artículo 4o. constitucional,⁴¹ así como la especial protección que requieran los acreedores alimentistas, sea por ser menores de edad, encontrarse en situación de discapacidad o por encontrarse en alguna otra situación de vulnerabilidad protegida constitucional y convencionalmente.

La segunda excepción, que es la que es materia de impugnación expresa, autoriza el embargo de pensiones para cubrir los adeudos que se tengan con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Este supuesto de excepción tiene por objeto dar cumplimiento a las obligaciones que contraigan los titulares de una pensión con el propio instituto, lo cual también se encuentra justificado constitucionalmente. Se trata de un supuesto de excepción, debidamente identificado en la ley, que hace posible que el titular de la pensión cumpla con sus obligaciones legítimamente contraídas frente al instituto en el marco de las distintas prestaciones en esa materia que también se encuentran dirigidas a satisfacer sus necesidades, como son los diversos préstamos previstos en la ley impugnada.

Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que en esos supuestos excepcionales, en los que se autoriza el embargo de pensiones, como ya se ha reconocido en los precedentes de este tribunal, se impone observar las normas protectoras de las pensiones, por lo que no podrá ser sujeto de afectación el monto del salario mínimo aplicable para efectos de dicha ley local.

en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589, registro digital: 168959.

⁴¹ (Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. ..."

Este pronunciamiento dota de sentido a la norma impugnada, a partir de su interpretación armónica respecto a las demás normas previstas en el propio ordenamiento jurídico. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P. IV/2008, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN."⁴²

Cabe destacar que la protección del salario mínimo frente al embargo o retención de salarios o pensiones, deriva del artículo 123 constitucional; sin embargo, esa protección no puede equipararse, ni es equivalente, al derecho al mínimo vital de los pensionados. Como lo ha sostenido este Tribunal Pleno, el derecho al mínimo vital trasciende tanto a la materia fiscal como a la laboral, y abarca un conjunto de medidas estatales de diversa índole (acciones positivas y negativas) que permiten respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 constitucional, tomando en cuenta que ese derecho no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la parte dogmática de

⁴² Texto: "La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1343, registro digital: 170280.

la Constitución Federal, lo cual, en términos de su artículo 1o., resulta concordante con los instrumentos internacionales que son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la Ley Suprema.

La protección constitucional del salario mínimo no agota la protección del derecho al mínimo vital, sino que se trata únicamente de una prerrogativa para la clase trabajadora que exceptúa de embargo, compensación o descuento el salario mínimo, pero esta protección es independiente de la protección general del derecho al mínimo vital. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada P. VII/2013 (9a.), de título y subtítulo: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA."⁴³

2. Retención de prestaciones en dinero

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 238 de la ley impugnada autoriza al instituto a retener por sí mismo las prestaciones en dinero en las cantidades estrictamente suficientes y aplicarlas al pago de los adeudos que el afiliado, pensionado o beneficiario tenga por cualquier concepto con el propio instituto.

Asimismo, en el tercer párrafo se prevé que el instituto podrá realizar retenciones por adeudos en relación con pensiones. La retención no podrá exceder del cuarenta por ciento de la pensión.

⁴³ Texto: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que desde una óptica tributaria, el derecho al mínimo vital tiene fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho de los gobernados en lo general, independientemente de la manera en la que obtengan sus ingresos o de la prerrogativa establecida en el artículo 123 constitucional para la clase trabajadora, consistente en que se exceptúa de embargo, compensación o descuento el salario mínimo; pero también reconoce que el derecho al mínimo vital trasciende tanto a la materia fiscal como a la laboral, y abarca un conjunto de medidas estatales de diversa índole (acciones positivas y negativas) que permiten respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 constitucional, tomando en cuenta que ese derecho no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la parte dogmática de la Constitución Federal, lo cual en términos de su artículo 1o., resulta concordante con los instrumentos internacionales que son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la Ley Suprema. En ese sentido, si el derecho al mínimo vital trasciende a lo propiamente tributario y se proyecta sobre la necesidad de que el Estado garantice la disponibilidad de ciertas prestaciones en materia de procura existencial o asistencia vital, éste deberá asumir la tarea de remover los obstáculos de orden económico y social que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 136, registro digital: 159820 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas»)

El segundo párrafo del artículo 238 de ley citada establece el derecho de retención a favor del organismo de seguridad social, de manera que lo faculta para descontar por sí, las cantidades que adeude ante dicho instituto, el titular de la prestación correspondiente. Esta afectación sólo autoriza al instituto a retener las cantidades adeudadas con cargo a las prestaciones pecuniarias, pero no significa que esa retención sea inimpugnabile y definitiva. La disposición únicamente otorga al instituto una facultad de ejecución para lograr el pago de los adeudos frente al instituto con cargo a las prestaciones pecuniarias que está obligado a otorgar, pero no impide que esa retención sea impugnada mediante los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico, y tampoco implica una suspensión en la prestación del servicio de seguridad social.

Según se expuso, por un lado, no existe una prohibición absoluta de afectación de las prestaciones de seguridad social y, por otra, se ha reconocido a los organismos en esa materia, en el ámbito de sus competencias, ciertas facultades de ejecución que hacen posible el desarrollo eficaz del objeto de protección y garantía para el cual fueron creados.

Como apoyo de lo anterior, resulta ilustrativo que en la jurisprudencia de la Segunda Sala se ha reconocido que las aportaciones de seguridad social tienen el carácter de contribuciones, por lo que en su cobro la audiencia no necesita ser previa, de lo que se infiere que, cuando la autoridad hacendaria (Instituto Mexicano del Seguro Social) determina un crédito derivado del incumplimiento en el pago de una contribución, la referida garantía puede otorgarse a los gobernados con posterioridad al dictado de la liquidación correspondiente.⁴⁴

Aunado a ello, la retención no se autoriza de manera indiscriminada frente a cualquier obligación y acreedor, sino respecto de adeudos que haya contraído el propio titular de la prestación de seguridad social, en el entendido que, de acuerdo con los precedentes de este tribunal, no podrá condicionarse ni ejercerse la retención por adeudos que corresponda cubrir a las dependencias y entidades públicas, y tampoco podrá autorizarse descuento alguno a las pensiones para cubrir o financiar las prestaciones en materia de seguridad social, en los términos que se expondrán en los considerandos subsecuentes.

⁴⁴ Jurisprudencia 2a./J. 18/2002, rubro: "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 22 DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS RELATIVO, QUE ESTABLECE QUE EL INSTITUTO DETERMINARÁ EN CANTIDAD LÍQUIDA LAS CUOTAS OMITIDAS Y FORMULARÁ LA CÉDULA DE LIQUIDACIÓN CORRESPONDIENTE, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 300, registro digital: 187385.

Por otra parte, la porción normativa del tercer párrafo del artículo 238 de la ley citada debe interpretarse como una limitación no sólo a la retención, sino también a cualquier embargo que deba efectuarse a las pensiones; de manera que esa afectación nunca podrá exceder del cuarenta por ciento de la pensión, además de que tampoco podrá afectar el monto que garantice al afectado el derecho al salario mínimo general aplicable conforme a la ley local. En consecuencia, esa porción normativa resulta válida, en tanto que es un límite válido a las afectaciones al pago íntegro de las pensiones, sea por retención o embargo.

Por lo expuesto, debe reconocerse la validez de los artículos 237 y 238, segundo y tercer párrafos, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, en el entendido de que están sujetos a la interpretación conforme con el derecho a la seguridad social, formulada en esta ejecutoria.

SÉPTIMO.—**Afectación al fondo de ahorro.**

Disposición impugnada:

"Artículo 192. El fondo de ahorro sólo podrá ser afectado si el servidor público tuviera algún adeudo con el instituto, hubiera otorgado garantía solidaria con otros servidores públicos o por responsabilidades con las entidades públicas patronales de su adscripción."

El motivo de la impugnación radica en que la norma general permite que sean afectadas prestaciones que son inembargables, por adeudos que no son imputables al servidor público afiliado, pensionado o a sus familiares, lo que se traduce en una violación al derecho a la seguridad social.

El fondo de ahorro se encuentra dirigido a garantizar un retiro digno; de manera que si tales recursos fueran embargables se trastocaría el fin social para el que fueron creados. Además, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que el fondo de ahorro es parte integrante del salario del trabajador.

El fondo de ahorro debe distinguirse de los recursos depositados en las cuentas complementarias de retiro, que es el ahorro voluntario del trabajador. Está perfectamente justificado que el ahorro voluntario esté a disposición para afrontar diversas obligaciones legales, pero esos recursos complementarios tienen una disponibilidad diferente a los que integran las pensiones y fondos de ahorro.

Resulta infundado el concepto de invalidez.

El fondo de ahorro al que se refiere la disposición impugnada es una prestación de las dieciséis que se prevén en el capítulo primero del título tercero de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. En el artículo 50 se enuncian esas prestaciones:

"Título tercero

"El Régimen de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes

"Capítulo I

"El régimen general de las prestaciones

"Sección primera

"Las prestaciones en general

"Artículo 50. Sin perjuicio de que puedan otorgarse otras prestaciones de acuerdo con las posibilidades del instituto, se establecen las siguientes:

"I. Atención a la salud;

"II. Pensión o indemnización por riesgo de trabajo;

"III. Pensión de retiro por edad y antigüedad en el servicio;

"IV. Pensión e indemnización por invalidez;

"V. Pensión por causa de muerte;

"VI. Seguro de gastos funerarios;

"VII. Seguro de retiro por pensión o defunción;

"VIII. Cuenta de ahorro individual para el retiro;

"IX. Préstamos a corto plazo;

"X. Préstamo para la adquisición de bienes de consumo duradero, de servicios médicos, educativos y turísticos;

"XI. Préstamos hipotecarios;

"XII. Servicios de guardería y pre escolar;

"XIII. Fondo de ahorro;

"XIV. Servicios sociales;

"XV. Servicios que mejoren el nivel de vida del servidor público y de su familia; y,

"XVI. Apoyo del Fondo Asistencial para Pensionados."

Las normas que rigen el fondo de ahorro se encuentran en la sección décimo tercera de ese capítulo (artículos 188 a 193).

Para analizar ese fondo de ahorro, debe distinguirse éste de la diversa prestación denominada cuenta de ahorro individual para el retiro, que se encuentra regulada en la sección octava. Esta última se materializa en una cuenta propia, que sirve para individualizar y administrar las aportaciones obligatorias y voluntarias, así como los rendimientos generados. Se integra por dos subcuentas, una relativa a las aportaciones obligatorias y otra a las aportaciones voluntarias.⁴⁵ Por disposición expresa del artículo 129 de la ley impugnada, los recursos de la cuenta de ahorro individual para el retiro de cada servidor

⁴⁵ "Artículo 128. Es derecho de todo servidor público contar con una cuenta de ahorro individual para el retiro; para ello el instituto establecerá en favor de los servidores públicos sujetos a las prestaciones que consagra esta ley, una cuenta propia, misma que servirá para individualizar y administrar las aportaciones obligatoria y voluntaria a que se refiere el artículo 131 de esta ley, así como los rendimientos generados.

"El instituto administrará las cuentas de ahorro individuales para el retiro, por sí o a través de una institución experta en inversiones y reconocida legalmente, si así lo considera conveniente, la cual estará bajo supervisión y regulación del instituto.

(Reformado, P.O. 3 de septiembre de 2018)

"La aportación obligatoria a que se refiere el artículo 131, será el dos por ciento sobre el sueldo base de cotización a que se refiere el artículo 4o., fracción XLVII de esta ley.

"A fin de que el instituto pueda individualizar y administrar dichas aportaciones, las entidades públicas patronales deberán proporcionar la información adicional de cada servidor público, que el instituto le solicite en la forma y periodicidad que se señale para estos efectos."

"Artículo 131. Las cuentas de ahorro individuales para el retiro se integrarán con dos subcuentas:

"I. Por la aportación obligatoria de las entidades públicas patronales para el ahorro para el retiro; y

"II. Por las aportaciones voluntarias de los servidores públicos.

"El objeto de la subcuenta voluntaria es fomentar el ahorro de los servidores públicos, la cual se sujetará a lo siguiente:

"I. Los servidores públicos tendrán el derecho a realizar aportaciones voluntarias, ya sea por conducto de las entidades públicas patronales de su adscripción al efectuarse el entero de las cuotas o por sí mismos en las oficinas del instituto, las cuales no podrán exceder cinco veces el valor mensual de la UMA si fueran en efectivo.

público, son propiedad de éste, con las modalidades que se establecen en esa ley y demás disposiciones aplicables; son inembargables y no podrán otorgarse como garantía.⁴⁶

Asimismo, en términos del artículo 137, el instituto no podrá, bajo ningún concepto, retener el pago de las aportaciones acumuladas en la cuenta de ahorro individual para el retiro no cobradas por los pensionados, cuyos montos en todo momento estarán a disposición de éste, salvo que opere la prescripción.⁴⁷

La cuenta de ahorro individual para el retiro tiene un régimen especial y no se toma ni siquiera como referencia para el otorgamiento de otras prestaciones, como son los préstamos otorgados por el instituto. Se trata de recursos acumulados con el único fin de fomentar el ahorro, para entregarlos al trabajador en el momento de su retiro.

Ahora bien, el fondo de ahorro estará integrado por las aportaciones quincenales que hagan los servidores públicos (5% del sueldo base de cotización) y las entidades públicas patronales (2.5% del sueldo base de cotización), y generará rendimientos con base en la tasa que determine la Junta Directiva, en el mes de noviembre de cada año, siendo revisada y, en su caso, actualizada en los meses de marzo y julio.⁴⁸

"El instituto abonará las aportaciones recibidas por este concepto en la subcuenta voluntaria a más tardar el siguiente día hábil de su recepción; y

"II. El importe acumulado en la subcuenta voluntaria no se tomará en cuenta para el otorgamiento de los préstamos a corto plazo que esta ley establece.

⁴⁶ "Artículo 129. Los recursos individualizados y administrados en la cuenta de ahorro individual para el retiro de cada servidor público, son propiedad de éste, con las modalidades que se establecen en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"Los recursos de la cuenta de ahorro individual para el retiro son inembargables y no podrán otorgarse como garantía."

⁴⁷ "Artículo 137. El instituto no podrá, bajo ningún concepto, retener el pago de las aportaciones acumuladas a la cuenta de ahorro individual para el retiro no cobradas por los pensionados, cuyos montos en todo momento estarán a disposición de éste, salvo lo dispuesto en el artículo 240 de esta ley."

"Artículo 240. El derecho a solicitar y obtener la declaración de otorgamiento de pensión es imprescriptible.

"El pago del monto de las pensiones vencidas, las indemnizaciones y cualquier otra prestación en dinero a cargo del instituto, prescribirán a su favor si no se reclaman dentro de los dos años siguientes a la fecha en que hubieran sido exigibles, a excepción de la cuenta individual para el retiro y el fondo de ahorro.

"El derecho del servidor público o pensionado, y en su caso de sus beneficiarios, a recibir los recursos de la cuenta de ahorro individual para el retiro, prescribirá en favor del instituto a los cinco años a partir de la fecha en que sean exigibles."

⁴⁸ "Artículo 188. El fondo de ahorro estará integrado por las aportaciones que hagan los servidores públicos y las entidades públicas patronales en los términos siguientes:

Durante el mes de octubre, los trabajadores podrán solicitar al instituto la entrega de los rendimientos generados durante el año corriente, el cual será entregado o capitalizado a su fondo de ahorro en el mes de enero del año siguiente.⁴⁹

Asimismo, los recursos acumulados en el fondo de ahorro serán reintegrados a los servidores públicos que sean pensionados o causen baja por cualquier causa, no se vincula necesariamente al retiro a una edad determinada o a un motivo que imposibilite la obtención de ingreso.⁵⁰

El fondo de ahorro se encuentra vinculado con las diversas prestaciones de préstamos a corto plazo (artículo 138) y con los préstamos para la adquisición de Bienes de Consumo Duradero, de Servicios Médicos, Educativos y Turísticos (artículo 149).⁵¹ En el caso de los préstamos a corto plazo, el fondo de ahorro servirá como referencia del monto por el cual puede otorgarse el

"I. Los servidores públicos aportarán el cinco por ciento del sueldo base de cotización, descontándosele quincenalmente;

"II. Las entidades públicas patronales aportarán el dos punto cinco por ciento de los sueldos base de cotización de los servidores públicos, quincenalmente; y,

"III. El fondo de ahorro de los servidores públicos generará rendimientos con base en la tasa que determine la Junta Directiva, en el mes de noviembre de cada año, siendo revisada y, en su caso, actualizada en los meses de marzo y julio."

⁴⁹ "Artículo 189. Durante el mes de octubre de cada año, los servidores públicos podrán solicitar al instituto la entrega de los rendimientos generados durante el año corriente en su cuenta personal por las aportaciones hechas en los términos del artículo que antecede, el cual será entregado o capitalizado a su fondo de ahorro en el mes de enero del año siguiente.

"La Junta Directiva determinará las políticas para la devolución de los rendimientos que generó el fondo de ahorro de los trabajadores.

"En caso de no solicitar el servidor público los rendimientos, se capitalizarán a su propio fondo de ahorro y ya no tendrá derecho a requerirlos a excepción de lo establecido en el artículo 190 de esta ley."

⁵⁰ "Artículo 190. A los servidores públicos que sean pensionados o causen baja por cualquier otra causa, les será reintegrado el importe acumulado del fondo de ahorro a que se refiere el artículo 188 de la presente ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que lo soliciten."

⁵¹ "Artículo 149. El Fondo de Préstamos para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero, de Servicios Médicos, Educativos y Turísticos, para el otorgamiento de créditos, estará constituido por el importe que determine la Junta Directiva, más la disponibilidad al último día del ejercicio anterior y los rendimientos que generen los préstamos y los recursos invertidos de este fondo. Los recursos del fondo únicamente se destinarán al otorgamiento de esta prestación.

"El Fondo de Préstamos para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero, de Servicios Médicos, Educativos y Turísticos, podrá obtener recursos adicionales del fondo de ahorro, para que sean invertidos en el otorgamiento de créditos establecidos en el presente capítulo, siempre y cuando con ello no se ponga en riesgo el pago de prestaciones actuales y futuras, para tal efecto la Junta Directiva determinará anualmente los montos, la época de pago al fondo de origen, el interés a devengarse sobre los montos dispuestos."

préstamo, como garantía y fuente de financiamiento de dichos préstamos.⁵² Asimismo, se prevé la posibilidad de que el fondo de ahorro se otorgue como garantía solidaria para que otro servidor público obtenga un crédito por un monto mayor al acumulado en su fondo de ahorro.⁵³ Para el caso de los préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero, únicamente se autoriza invertir los recursos adicionales del fondo de ahorro en el fondo de financiamiento de ese tipo de préstamos.

Como puede apreciarse, el fondo de ahorro tiene diferencias sustanciales en relación con las pensiones y las prestaciones para el retiro o para garantizar cualquier otra contingencia vinculada con la imposibilidad para trabajar. Además, ese fondo es independiente del financiamiento de otras prestaciones de seguridad social; de manera que su afectación no disminuye la protección de otras prestaciones de seguridad social.

Es un fondo que se integra con aportaciones quincenales descontadas directamente del salario de los servidores públicos y con las que realice el

⁵² "Artículo 148. Para el otorgamiento de préstamos a corto plazo, se considera exclusivamente como fuente de financiamiento el constituido como fondo de ahorro.

"El fondo de los recursos destinados para los préstamos a corto plazo, en tanto no se destinen a su objeto, la Dirección de la Unidad de Inversiones deberá de invertirlos bajo criterios prudenciales, en aquellos instrumentos financieros del mercado que garanticen la transparencia para la rendición de cuentas, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto se expidan, bajo el entendido de que cualquier rendimiento generado de dichas inversiones deberán de ir al patrimonio del fondo de ahorro."

⁵³ "Artículo 139. Los préstamos podrán exceder del monto a que se refiere la fracción II del artículo anterior, hasta por un importe de dieciocho veces la UMA mensual, y se otorgará siempre y cuando otorgue garantía solidaria de otro servidor público o pensionado.

"El director general, en cualquier momento, podrá autorizar un excedente del monto referido en la fracción II del artículo 138 de la presente ley, el cual será hasta por un importe de cien veces el valor de la UMA diaria, asimismo podrá ejercer la facultad discrecional para dispensar el requisito de la garantía solidaria establecido en el párrafo anterior.

"Asimismo, el director de prestaciones económicas, en cualquier momento, podrá autorizar un excedente del monto referido en la fracción II del artículo 138 de la presente ley, el cual será hasta por un importe de sesenta y cinco veces el valor de la UMA diaria, asimismo podrá ejercer la facultad discrecional para dispensar el requisito de la garantía solidaria establecido en el párrafo anterior.

"En el caso de que el importe total del fondo de ahorro acumulado del servidor público exceda del límite establecido en el párrafo, el monto máximo de préstamo a otorgar a éste, cumpliendo con los requisitos aquí establecidos, será el total de su fondo de ahorro más un cincuenta por ciento del mismo."

"Artículo 140. Los servidores públicos sólo podrán otorgar la garantía solidaria de préstamos a corto plazo cuando tengan disponibilidad en su fondo de ahorro el cual servirá como garantía he (sic) dicho préstamo. Asimismo, los pensionados podrán otorgar la garantía solidaria únicamente por el importe disponible a que se refiere la fracción II del artículo 138, en la inteligencia de que las garantías solidarias que otorguen afectarán el monto de disponibilidad."

Estado a su favor. Respecto de las segundas, existe la jurisprudencia 2a./J. 13/2011 de la Segunda Sala, en el sentido de que las aportaciones realizadas por el patrón a los fondos de ahorro también integran el salario.⁵⁴

Así, dicho fondo de ahorro se integra con recursos del salario de los servidores públicos, que busca fomentar el ahorro, pero también crear un sistema de financiamiento para otorgar préstamos a corto plazo en beneficio de los propios servidores públicos.

Por ende, su afectación y disposición resulta acorde a la finalidad de ese fondo de ahorro; de manera que los recursos en él acumulados sean aplicados para liberar a los servidores públicos de los adeudos que tengan ante el instituto, en aplicación de la garantía de los préstamos a corto plazo, sea por préstamos solicitados por el propio afectado o por un tercero a favor del cual constituyó una garantía solidaria, en términos de lo previsto en la propia ley.

En los supuestos mencionados no existe disminución alguna del derecho de los asegurados, sino que se refiere a la aplicación del fondo para uno de los fines legales para los que fue constituido.

Adicionalmente, el artículo 192 no limita la afectación del fondo de ahorro únicamente a los adeudos generados con motivo de los préstamos a corto plazo, sino que también la autoriza por cualquier adeudo ante el instituto y derivado de responsabilidades con las entidades públicas patronales de su adscripción.

La norma impugnada en este aspecto establece dos supuestos en que puede disponerse de los recursos acumulados en el fondo de ahorro. La medida en sí misma no resulta contraria al derecho a la seguridad social, pues ese derecho constitucional no impide de manera absoluta la afectación de los fondos de ahorro de los trabajadores. En el otro extremo, tampoco es posible afirmar que esos fondos carezcan de protección constitucional alguna, sino que, en todo caso, las medidas de afectación que prevea la ley deberán cum-

⁵⁴ "SALARIO. EL FONDO DE AHORRO ES PARTE INTEGRANTE DE AQUÉL.—Acorde con diversos precedentes sustentados por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se examinaron los elementos integrantes del salario de los trabajadores, así como la noción y naturaleza del fondo de ahorro para tales efectos, se concluye que dicho fondo, en la porción aportada por el patrón, es parte integrante del salario, al constituir una prestación extralegal percibida por los trabajadores a cambio de su trabajo, que además de incrementar su patrimonio tiene como fin primordial fomentar en ellos el hábito del ahorro." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 1064, registro digital: 162722)

plir con los requisitos de proporcionalidad a los que está sujeta la restricción de los derechos humanos; perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; y ser necesaria, de manera que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado.

Los dos supuestos en que procede la afectación del fondo de ahorro persiguen un fin constitucionalmente válido, que es satisfacer los adeudos con el instituto y cubrir aquellos que deriven de responsabilidades con las entidades públicas patronales, siendo la afectación de los recursos acumulados en ese fondo una medida idónea para ello. Son necesarios, pues no se advierte alguna medida alternativa que alcance con esa misma eficacia las finalidades antes precisadas. Además, el grado de afectación al patrimonio de los servidores públicos, traducido en el ahorro acumulado con parte de su salario, resulta proporcional, en sentido estricto, al nivel de cumplimiento de los fines para los cuales se prevé la disposición de esos recursos.

Para el análisis precedente, resulta relevante que la afectación sólo se reduce al monto ya acumulado en el fondo de ahorro, que representa la aportación quincenal de los trabajadores en un cinco por ciento del salario base de cotización, y en una aportación que representa el dos punto cinco por ciento del sueldo de cotización a cargo de las entidades públicas. Esto es, son recursos acumulados periódicamente con el descuento del referido porcentaje, y su afectación no incide en su totalidad en la percepción del salario, ni afecta el pago de éste. En cambio, la posibilidad de su afectación puede facilitar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos en los dos supuestos mencionados, en el entendido de que la afectación debe realizarse por medio de las formalidades y cauces legales para ello.

Por tales razones, se estima que la limitación contenida en la norma impugnada, respecto al patrimonio de los trabajadores, satisface los requisitos previstos en la jurisprudencia P/J. 130/2007, de rubro y texto:

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.—De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha fina-

lidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.⁵⁵

Dado que la norma únicamente establece la posibilidad de afectar los recursos acumulados a favor del trabajador en el fondo de ahorro, para los supuestos limitados a que se ha hecho referencia, no se advierte que incida en una categoría 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, sea necesario examinarla mediante un escrutinio estricto, como se ha reconocido respecto al análisis de proporcionalidad de las normas que afectan el derecho a la igualdad, en términos de la jurisprudencia P/J. 28/2011, de rubro: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."⁵⁶

⁵⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, registro digital: 170740.

⁵⁶ Texto: "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." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, registro digital: 161310.

Por lo expuesto, se concluye que el artículo 192 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes no transgrede el derecho a la seguridad social; de manera que el concepto de invalidez resulta infundado y, como consecuencia, debe reconocerse su validez.

OCTAVO.—Descuento de pensiones para contribuir al financiamiento de prestaciones de seguridad social.

Disposición impugnada

"Artículo 70. El régimen financiero del fondo de prestaciones económicas se sujetará a lo siguiente:

"I. Respecto a la prestación económica de la cuenta de ahorro individual para el retiro, las entidades públicas patronales afiliadas al régimen del instituto, aportarán a éste, el dos por ciento del sueldo base de cotización de los servidores adscritos por concepto de cuenta de ahorro individual para el retiro, y en lo referente a las demás prestaciones establecidas en esta ley, las entidades públicas patronales, los servidores públicos y los pensionados afiliados al régimen del instituto, aportarán a éste los porcentajes de sueldos base de cotización y de pensiones que señalen los acuerdos que expida la Junta Directiva en la tabla de aportaciones para el Fondo de Prestaciones Económicas, que para tal efecto se expida, orientados por la última valuación actuarial y que se publiquen en el Periódico Oficial del Estado:

"a) Los servidores públicos aportarán para el financiamiento de las prestaciones mencionadas en las fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 54 de la presente ley;⁵⁷

⁵⁷ "Artículo 54. Se consideran prestaciones económicas las siguientes:

"I. Pensión o indemnización por riesgo de trabajo;

"II. Pensión de retiro por edad y antigüedad en el servicio;

"III. Pensión e indemnización por invalidez;

"IV. Pensión por causa de muerte;

"V. Seguros por gastos funerarios;

"VI. Seguro de retiro por pensión o defunción;

"VII. Cuenta de ahorro individual para el retiro;

"VIII. Préstamos a corto plazo;

"IX. Préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero, de servicios médicos, educativos y turísticos;

"X. Préstamos hipotecarios; y

"XI. Apoyo del fondo asistencial para pensionados.

"b) Los pensionados aportarán para el financiamiento de la prestación mencionada en la fracción V del artículo 54 citado en esta fracción; y,

"c) Las entidades públicas patronales aportarán para el financiamiento de las prestaciones mencionadas en las fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 54 de la presente ley.

"En el caso de las entidades públicas patronales, excepto para la cuenta de ahorro individual para el retiro, la base de cotización se integrará con el sueldo base de cotización de los servidores públicos que tengan adscritos, los quinquenios y aguinaldo de que los mismos disfruten.

"Las aportaciones de que trata este artículo se harán de manera quincenal y serán enterradas (sic) en la misma forma al instituto según lo previsto en el capítulo 'Afiliaciones y aportaciones al instituto', en la inteligencia de que, ante la falta de su entero oportuno, será a cargo de la (sic) entidades públicas patronales de que se trate la compensación financiera prevista en el capítulo antes mencionado; ..."

Alega la comisión promovente que el artículo 70, fracción I, inciso b), en relación con el diverso 54, fracción V, de la ley impugnada establece la obligación de los pensionados de aportar para el seguro de gastos funerarios. Sin embargo, esa medida resulta contraria a los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, por exigir el pago de una cuota a una persona que ha dejado de tener un vínculo directo con el Estado con el carácter de trabajador o, incluso, a un beneficiario, y que por ello ya no recibirá un sueldo o salario respecto al cual deba cotizar, con lo cual se trasgrede el derecho a la igualdad y a la seguridad social. Además, vulnera los principios de progresividad y no regresividad, pues en ella se impone a los pensionados una carga económica a la que no estaban previamente obligados en relación con una prestación que ya se encontraba reconocida.

Los motivos de invalidez son sustancialmente fundados, dado que la norma impugnada vulnera los derechos a la seguridad social y a la igualdad en perjuicio de los pensionados.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó disposiciones similares a las que aquí se impugnan y llegó a la conclusión de que su contenido es inconstitucional, debido a que los pensionados o pensionistas se encuentran en una situación distinta a los trabajadores en activo y no existe justificación constitucional que permita que se les dé el mismo trato, descontándoles un porcentaje adicional sobre su pensión para aportar al financiamiento de prestaciones de seguridad social. Lo anterior, al resolver las siguientes acciones de inconstitucionalidad:

- 101/2014,⁵⁸
- 19/2015 y⁵⁹

⁵⁸ Resuelta el dieciocho de agosto de dos mil quince. En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 19 y tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 16, párrafo primero, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que indica "pensionistas", contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 16, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que indica "y pensiones gravables", contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por consideraciones adicionales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración extensiva de invalidez del artículo 95, fracción II, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que determina "y pensionistas", contenida en el apartado VII, relativo a los efectos. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

⁵⁹ Resuelta el veintisiete de octubre de dos mil quince. En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán

- 121/2015.⁶⁰

En los tres precedentes se sostuvieron las siguientes consideraciones:

En la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 101/2014, este Tribunal Pleno determinó que el descuento de montos en las pensiones para el mantenimiento del fondo de pensiones es inconstitucional, ya que genera una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado.

En el nivel constitucional al trabajador en activo se le atribuyen ciertas características, tales como la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años

por un argumento de falta de razonabilidad y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

⁶⁰ Resuelta el trece de octubre de dos mil dieciséis. **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando cuarto, denominado: "Análisis del único concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV y V del artículo 10 de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca", en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, fracciones III, IV y V, de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando cuarto, denominado "Análisis del único concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV y V del artículo 10 de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca", en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio octavo, párrafo primero, de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos de la invalidez de la norma, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracción VI, en la porción normativa "pensionados y pensionistas", 18, párrafo primero, en la porción normativa "y para exigir el pago de adeudos al Fondo de Pensiones", y 56, fracción VI, en la porción normativa "pensionados, pensionistas", de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán votaron en contra.

por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación. Por otro lado, al pensionado, ya no se le atribuyen ninguna de estas características, porque su ingreso sólo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización, pero no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones.

Por último, la aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, para el posterior pago de los montos de pensión, es durante el transcurso de su vida activa y no cuando ya está en esa condición de pensionado, esto es, un pensionado no aporta para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición.

Los pensionados o pensionistas se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo y no existe una justificación constitucional que permita que a estos individuos que se encuentran en situaciones distintas se les trate de la misma manera, cobrándoles para el pago de sus mismas pensiones.

El artículo 1o. de la Constitución, en sus párrafos primero y quinto, establecen el principio de igualdad y no discriminación, el cual, para ser limitado o configurado por parte del legislador mediante la generación de un trato desigual para personas iguales o igual para personas desiguales, tienen que encontrar una justificación constitucionalmente legítima, en especial cuando la distinción entre tipos de sujetos es realizada por la misma Constitución, como en el caso ya analizado del artículo 123. Sin embargo, este tribunal considera que esta justificación no se encuentra en la Constitución Federal, ni es posible desprenderla de las convenciones aplicables al caso que se analiza.

Los pensionados aportaron durante toda su vida para recibir un beneficio en forma de una pensión por retiro, razón por la cual, no es posible exigir que sigan contribuyendo al fondo de retiro u otros servicios, tal y como lo hacían cuando tenían el estatus de trabajadores. La circunstancia de establecer la obligación a los pensionados o pensionistas de contribuir al propio sistema de pensiones va en contra de la racionalidad del sistema de retiro por beneficio definido que consiste en aportar para recibir una pensión definida en el momento del retiro.

Los costos para sostener el sistema (servicios, pensiones, gastos administrativos, etcétera) deben ser calculados para ser considerados en las cuotas que aportan los trabajadores en activo. Esto significa que se debe excluir

del régimen a los pensionados y pensionistas de forma absoluta, ya que de lo contrario éste se convierte en un sistema circular que desvirtúa su carácter solidario.

En la acción de inconstitucionalidad 19/2015, este Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California,⁶¹ por la obligación que imponía a los pensionados y pensionistas de aportar un porcentaje de su pensión para la reserva técnica prevista en el artículo 126 para el régimen de pensiones y jubilaciones.

En la acción de inconstitucionalidad 101/2014 se analizaron los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz,⁶² que obligaban a los pensionados a aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones y los gastos de administración de éste.

En la acción de inconstitucionalidad 121/2015, se declaró la inconstitucionalidad de las fracciones III, IV y V del artículo 10, así como del primer

⁶¹ "Artículo 16. Todo trabajador comprendido en el artículo 1o. de este ordenamiento, deberá aportar al instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, acorde a lo establecido en las leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:

"I. Para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, y

"II. Para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones III a XI y XIII a XIV del artículo 4o.

"Los pensionados y pensionistas cubrirán al instituto, previo descuento que se realice, un porcentaje de su pensión que disfrute destinada a la reserva técnica prevista en el artículo 126 para el régimen de pensiones y jubilaciones.

"Dichas cuotas serán las que se establezcan en las leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

⁶² "Artículo 16. Los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en esta ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, pensionistas y el patrón.

"Los gastos administrativos a que se refiere el párrafo anterior nunca excederán del 1.68% del total de los sueldo (sic) de cotización y pensiones gravables que se generen en el año fiscal correspondiente; lo no ejercido deberá destinarse a la reserva técnica.

"Los recursos que ingresen al instituto por concepto de cuotas y aportaciones y la reserva técnica, se podrán utilizar para cubrir las prestaciones establecidas en la ley a favor de los pensionistas."

"Artículo 19. Los pensionistas aportarán al instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten. Queda exento de este porcentaje, la percepción que no exceda el monto equivalente a tres salarios mínimos generales elevado al mes correspondiente al área geográfica 'A', sobre el excedente se pagará la aportación. La aportación antes señalada se les descontará del pago mensual que reciban y el instituto lo destinará a la reserva técnica."

párrafo del artículo octavo transitorio de la Ley de Pensiones para los integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca,⁶³ porque en ellos se aplicaban deducciones indistintamente tanto a los trabajadores en activo como a los pensionados y pensionistas. Como puede apreciarse en los precedentes invocados, se analizaron conceptos similares: aportaciones a cargo de pensionados.

En el presente caso, se reclama una norma que impone aportaciones a los pensionados para efecto de financiar el seguro de gastos funerarios, en iguales condiciones y montos que los trabajadores en activo.

De acuerdo con el artículo 4o., fracción XXXVIII, de la ley impugnada, el concepto de pensionado incluye al trabajador o sus beneficiarios que obtuvieron una pensión fundada en la ley vigente o abrogada.⁶⁴

⁶³ "Artículo 10. El Fondo de Pensiones, se constituirá con:

"I. Las aportaciones a cargo del Gobierno del Estado, equivalente al 2% del sueldo base de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, y el 2% de las pensiones de los pensionados;

"II. Las cuotas a cargo de los integrantes, equivalente al 2% de su sueldo base;

"III. Las cuotas de los jubilados, equivalente al 1% de su pensión;

"IV. Las cuotas de los pensionados, equivalente al 1% de su pensión;

"V. Las cuotas de los pensionistas, equivalente al 1% de su pensión;

"VI. Las aportaciones extraordinarias que para estos casos se fije en el presupuesto de egresos del Estado de Oaxaca;

"VII. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan con la inversión del Fondo de Pensiones;

"VIII. El importe de los descuentos, intereses y pensiones que prescriban o caduquen a favor del fondo de pensiones;

"IX. Las donaciones, herencias, legados y cualesquiera otra aportación de carácter civil o de cualquier naturaleza que se haga a favor del fondo de pensiones;

"X. Las multas impuestas a los servidores públicos de las instituciones policiales, por incumplimiento al requerimiento de información que se realicen;

"XI. Todos los bienes muebles o inmuebles que adquiera el fondo de pensiones, así como, el producto de los mismos, en su caso; y,

"XII. El importe de las rentas, ventas o productos que se obtengan de los bienes muebles o inmuebles que adquiera el fondo de pensiones."

"Octavo. Por lo que respecta a las cuotas de los pensionados conforme a los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo todos transitorios, su importe será equivalente al 1% de su pensión. El Fondo de Pensiones descontará y retendrá el importe de la cuota correspondiente, valiéndose del procedimiento previsto en la presente ley.

"Por lo que respecta a las aportaciones del 2% que el Gobierno del Estado de Oaxaca se obliga a realizar al fondo de pensiones, éstas las enterará con apego a los señala (sic) en la presente ley."

⁶⁴ "Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXXVIII. Pensionado: Es el trabajador o sus beneficiarios que obtuvieron una pensión fundada en una ley anterior a la vigente, así como a los que se les otorgue una pensión con apoyo en este ordenamiento legal."

La prestación del seguro de gastos funerarios se encuentra prevista en el artículo 54, fracción V, de la ley, y los montos de las aportaciones se determinarán anualmente por el instituto, conforme al procedimiento previsto en el artículo 19 de la ley,⁶⁵ sin hacer distinción entre las aportaciones de los pensionados y los trabajadores en activo.

Cabe destacar que si bien en el capítulo de preceptos impugnados, la accionante refirió el artículo 54, fracción V, de la ley, esta referencia sólo la hizo en relación con la impugnación del artículo 70, fracción I, inciso b), que se analiza, pero no por vicios de esa primera porción normativa, que únicamente contiene la enunciación del seguro de gastos funerarios.

En atención a que la norma combatida no distingue entre pensionados y trabajadores en activo respecto a la prestación de seguridad social referida, deben regir las mismas razones que se tuvieron en cuenta para declarar su inconstitucionalidad, pues la norma que ahora se impugna adolece del mismo vicio. En razón de lo anterior, se genera un trato igual respecto de características distintas, que no encuentra justificación constitucional.

Los pensionados aportaron durante toda su vida laboral para recibir un beneficio en forma de pensión y, en ese sentido, no es válido exigir que sigan contribuyendo nuevamente para financiar los servicios de seguridad social, tal y como lo hacían cuando tenían el estatus de trabajadores, pues ya no comparten las mismas características de estos últimos, como son: la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado o la potencialidad de ascenso por escalafón, entre otros.

En atención a lo expuesto, se considera que el artículo 70, fracción I, inciso b), de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Pú-

⁶⁵ "Artículo 19. En el tercer trimestre de cada año se elaborará el programa anual para la constitución de las reservas de cada uno de los servicios y prestaciones a cargo del instituto, así como el programa de inversión y manejo de las reservas financieras y actuariales.

"El régimen financiero que se aplicará al pago de prestaciones sociales, culturales y de servicios médicos, y a los préstamos a corto plazo, préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero, de servicios médicos, educativos y turísticos e hipotecarios será de programación anual, realizando evaluaciones en los meses de enero y julio de cada año, para determinar la posición financiera de estos beneficios.

"Para el cálculo de las aportaciones y para el pago de las pensiones correspondientes a riesgos de trabajo, invalidez, de retiro por edad y antigüedad en el servicio y por causa de muerte, lo mismo que a los seguros de vida y gastos funerarios, se aplicará el método financiero y actuarial que la Junta Directiva determine, en el entendido de que el acuerdo respectivo no deberá contravenir las prerrogativas que la presente ley otorga a los derechohabientes y habrá de ser oportunamente publicado en el Periódico Oficial del Estado."

blicos del Estado de Aguascalientes transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de los pensionados, pero se reconoce la validez del artículo 54, fracción V, de dicha ley, dado que sólo enuncia la prestación de gastos funerarios, pero no participa del vicio advertido.

NOVENO.—Discriminación en perjuicio de quienes tienen un vínculo conyugal o concubinato con otra persona del mismo sexo.

Disposición impugnada

"Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior,⁶⁶ adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"I. La esposa o, a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante dos años o más, o en su defecto con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.

"Si el servidor público o el pensionado tienen varias concubinas, ninguna de éstas tendrá derecho a la prestación.

"Del mismo derecho gozará el esposo de la servidora pública o pensionada, o a falta de éste, el concubino, de conformidad con lo dispuesto en los dos párrafos anteriores; ..."

⁶⁶ "Artículo 72. Los servicios de atención a la salud deberán comprender las siguientes prestaciones según corresponda:

"I. En los casos de riesgo de trabajo:

"a) Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y servicios de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación; y

"b) Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y rehabilitación que sean necesarias, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento.

"En el caso de enfermedades ambulatorias cuyo tratamiento curativo no les impida continuar con su trabajo, el tiempo que dure el tratamiento; y

"II. En los casos de enfermedades y maternidad:

"a) Lo estipulado en el inciso b) de la fracción I de este artículo;

"b) Verificado su estado de gravidez, la servidora pública, la cónyuge o concubina de todo servidor público derechohabiente, tendrán derecho a recibir durante el embarazo y el alumbramiento la asistencia médica y quirúrgica que pueda requerir, así como una ayuda en especie para lactancia durante seis meses, conforme a los criterios generales de la institución con la cual se tengan contratados los servicios en materia de atención a la salud; y,

"c) Las demás que se establezcan con las instituciones médicas que se contraten."

Argumenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que la disposición transcrita excluye de la protección de seguridad social a quienes tengan un vínculo de matrimonio o concubinatos con otra persona del mismo sexo, lo que se traduce en discriminación por razón de preferencias sexuales prohibida por el último párrafo del artículo 1o. constitucional.

Es fundado el concepto de invalidez.

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 28/2015,⁶⁷ 32/2015⁶⁸ y 29/2016,⁶⁹ este Tribunal Pleno invalidó la porción normativa "el hombre y la mujer" de las definiciones de matrimonio contenidas en los artículos 260 del Código Civil del Estado de Jalisco, 145 del Código Civil para el Estado de Chiapas y 300 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, respectivamente, al considerar que transgreden los derechos reconocidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal.

En esta acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que la norma impugnada excluye del derecho a la seguridad social a quienes han contraído matrimonio con personas del mismo sexo.

⁶⁷ Aprobada en sesión de 26 de enero de 2016, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos treinta y dos, treinta y tres y treinta y seis, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con precisiones y apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco, en la porción normativa "el hombre y la mujer". Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales reservaron sendos votos concurrentes.

⁶⁸ Aprobada en sesión de 11 de julio de 2017, por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz con la invalidez total del artículo, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán en la extensión que se requiera para hacerlo congruente y presidente Aguilar Morales únicamente por violación al principio de no discriminación, respecto del considerando quinto, relativo al análisis del único concepto de invalidez, consiste en declarar la invalidez del artículo 145, en la porción normativa "el hombre y la mujer", del Código Civil del Estado de Chiapas. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁶⁹ Aprobado en sesión de 1 de agosto de 2017, 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 cuarto y quinto, relativos, respectivamente, al estudio de los conceptos de invalidez y a los efectos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Sobre esta cuestión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió pronunciamiento específico, al resolver el Caso Duque contra Colombia,⁷⁰ y el criterio en que se sustenta resulta vinculante para el Estado Mexicano en términos de la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."⁷¹

Respecto al caso analizado por la Corte Interamericana, el artículo 47 de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993 establecía al momento de los hechos de ese asunto que eran beneficiarios de la pensión de sobrevivientes "*[e]n forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente superviviente*" y que el artículo 74 de la misma ley señalaba que en "*caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente superviviente, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que ésta cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez, y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte ...*"

Asimismo, la Ley 54 de 28 de diciembre de 1990, que regulaba las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes, definía unión marital de hecho como "*la formada entre un hombre y una mujer, que sin estar casados, hacen una comunidad de vida permanente y*

⁷⁰ Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C, Número 310.

⁷¹ Texto: "Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos." [Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, registro digital: 2006225 «y Semanario Judicial de la Federación del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas»]

singular. Igualmente, y para todos los efectos civiles, se denominan compañero y compañera permanente, al hombre y la mujer que forman parte de la unión marital de hecho". El Decreto 1889 de 3 de agosto de 1994, el cual es reglamentario de la Ley 100 de 1993, establecía en sus artículos 10 y 11 que para los "efectos de la pensión de sobrevivientes del afiliado, ostentará la calidad de compañero o compañera permanente la última persona, de sexo diferente al del causante, que haya hecho vida marital con él, durante un lapso no inferior a dos (2) años".

La Corte constató que la normativa interna colombiana que regulaba las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes y el decreto reglamentario de la ley que creó el régimen de seguridad social, establecían una diferencia de trato entre, por un lado, las parejas heterosexuales que podían formar una unión marital de hecho y aquellas parejas que estaban formadas por parejas del mismo sexo que no podían formar dicha unión.

A partir de esa normativa interna, la Corte Interamericana analizó si el Estado de Colombia había violado el principio de igualdad y no discriminación por dos motivos: a) por la existencia de normas que impedían al señor duque acceder a la pensión de sobrevivencia sin discriminación, al establecer que únicamente pueden ser considerados como compañeros permanentes, o que pueden conformar las uniones maritales de hecho, las personas de sexo diferente, y b) por la actuación de las autoridades administrativas y judiciales que excluyeron al señor duque del derecho a la pensión de sobrevivencia.

Las consideraciones de esa decisión respecto al derecho a la no discriminación se contienen en los párrafos 106 a 125 de la sentencia; de ellos se reseñan los principales argumentos.

El Tribunal Interamericano precisó que ya ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la convención. Por ello, está proscrita por la convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual.⁷²

⁷² Cfr. *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 91.

En ese sentido, el instrumento interamericano proscribire la discriminación, en general, incluyendo en ello categorías como las de la orientación sexual, la que no puede servir de sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en la convención. Lo anterior sería contrario a lo establecido en el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷³

Con respecto a lo anterior, la Corte ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido. Asimismo, ese tribunal estableció que tratándose de la prohibición de discriminación por una de las categorías protegidas contempladas en el artículo 1.1 de la convención, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva.

En ese caso, la Corte valoró que el Estado no brindó una explicación sobre la necesidad social imperiosa o la finalidad de la diferencia de trato, ni sobre por qué el hecho de recurrir a esa diferenciación es el único método para alcanzar esa finalidad.

En lo que respecta al derecho a la pensión de las parejas del mismo sexo, la Corte citó lo determinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, quien ha indicado que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe toda discriminación, de hecho o de derecho, directa o indirectamente, por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda, o tenga por efecto, anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho a la seguridad social.⁷⁴

⁷³ "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

⁷⁴ Cfr. Consejo Económico y Social (CESCR), *Observación General No. 19: el derecho a la seguridad social (artículo 9)*, 4 de febrero de 2008, E/C.12/GC/19, párr. 29.

También consideró que en la Observación General No. 20, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que en "*cualquier otra condición social*", tal y como se recoge en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁷⁵ se incluye la orientación sexual. Los Estados Partes deben cerciorarse de que las preferencias sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para hacer realidad los derechos que reconoce el pacto, por ejemplo, para efecto de acceder a la pensión de viudez. La identidad de género también se reconoce como motivo prohibido de discriminación.⁷⁶

Adicionalmente, citó los principios de Yogyakarta sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, en relación con la orientación sexual y la identidad de género, establece en el principio No. 13 que todas las personas tienen derecho a la seguridad social y a otras medidas de protección social, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.⁷⁷

Tomó en cuenta lo resuelto por el Comité de Derechos Humanos en el sentido de que la distinción entre las parejas del mismo sexo que son excluidas del derecho a la pensión, y las parejas de hecho compuestas por personas de distintos sexos que sí reciben el beneficio de la pensión, no es razonable ni objetiva y no existen factores que justifiquen la existencia de la distinción, por lo que constituyen una discriminación con base en la orientación sexual de las personas.⁷⁸

Hizo especial referencia a cierta normativa y jurisprudencia de algunos de los países de la región que han reconocido el acceso a las pensiones de sobrevivencia a las parejas del mismo sexo estableciendo que las preferen-

⁷⁵ "Artículo 2

"...

"2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

⁷⁶ Cfr. Consejo Económico y Social (CESCR), *Observación General No. 20: la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 32

⁷⁷ Cfr. *Yogyakarta Principles - Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*, March 2007. Principio 13. El derecho a la seguridad y a otras medidas de protección social.

⁷⁸ Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Caso Edward Young Vs. Australia, Communication No. 941/2000, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/941/2000 (2003)*, párr. 10.4 "The State party provides no arguments on how this distinction between same-sex partners, who are excluded from pension benefits

cias sexuales de una persona no constituyen un obstáculo para hacer realidad el derecho a acceder a una pensión de sobrevivencia.

En ese asunto, la Corte Interamericana concluyó que el Estado no presentó una justificación objetiva y razonable para que exista una restricción en el acceso a una pensión de sobrevivencia basada en la orientación sexual. En consecuencia, la Corte sostuvo que la diferenciación establecida en los artículos 1 de la Ley 54 de 1990 y 10 del Decreto 1889 de 1994 con fundamento en la orientación sexual para el acceso a las pensiones de sobrevivencia es discriminatoria y viola lo establecido en el artículo 24 de la Convención Americana.

Con base en el precedente de la Corte Interamericana, pueden sostenerse como vinculantes para el Estado Mexicano tanto los criterios de estudio del derecho a la igualdad y no discriminación, como el pronunciamiento específico en el sentido de que la orientación sexual de las personas no puede constituir un obstáculo para acceder a una pensión de sobrevivencia otorgada en el régimen de seguridad social. En ese sentido, la distinción entre las parejas del mismo sexo que son excluidas del derecho a la pensión, y las parejas de hecho compuestas por personas de distintos sexos que sí reciben el beneficio de la pensión, no es razonable ni objetiva y no existen factores que justifiquen la existencia de la distinción, por lo que constituyen una discriminación con base en la orientación sexual de las personas.

En el ámbito interno, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha sostenido la inconstitucionalidad de normas generales en materia de seguridad social que excluyen del otorgamiento de prestaciones a las parejas del mismo sexo.

En el amparo en revisión 485/2013,⁷⁹ la Segunda Sala analizó la constitucionalidad del artículo 84 de la Ley del Seguro Social,⁸⁰ de cuya lectura

under law, and unmarried heterosexual partners, who are granted such benefits, is reasonable and objective, and no evidence which would point to the existence of factors justifying such a distinction has been advanced. In this context, the Committee finds that the State party has violated article 26 of the Covenant by denying the author a pension on the basis of his sex or sexual orientation."

⁷⁹ Sentencia emitida en sesión de 29 de enero de 2014, aprobada por mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán, votaron en contra.

⁸⁰ "Artículo 84. Quedan amparados por este seguro:

"...

puede desprenderse, en principio, que dentro del seguro de enfermedades y maternidad, únicamente es posible que queden amparadas las parejas de distinto sexo, ya sea porque hubieren contraído matrimonio, o bien, porque vivan en concubinato, en este último caso cumpliendo los requisitos que señala para su configuración la propia Ley del Seguro Social.

Esa afirmación se emitió desde el derecho a la igualdad. Se sostuvo que un primer paso, consiste en determinar la intensidad con la que tiene que hacerse el escrutinio de la distinción realizada por el legislador. En este sentido, el quejoso alegó que la medida legislativa impugnada hace una distinción basada en las preferencias sexuales de las personas. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido en múltiples precedentes que cuando la distinción impugnada se apoya en una "*categoría sospechosa*" debe realizarse un *escrutinio estricto* para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.⁸¹ En esos casos, se ha señalado que "*el Juez constitucional deberá*

"III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.

"Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario, siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada, y reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior; ..."

⁸¹ En este sentido las tesis de rubros y datos siguientes: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, «tesis 1a. CII/2010», tesis aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO

someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad".⁸²

La Segunda Sala consideró que la medida impugnada se basa en una "categoría sospechosa", toda vez que la distinción que traza para determinar quiénes pueden acceder al seguro de enfermedades y maternidad en su carácter de cónyuge del asegurado principal se apoya en las *preferencias sexuales* de las personas.

Se destacó que el derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los *beneficios expresivos* asociados al matrimonio, sino también el derecho a los *beneficios materiales* que las leyes adscriben a la institución, tal como lo sostuvo la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 581/2012.

Así, al negarle a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio o concubinato (bajo las condiciones que para su configuración prevé la propia Ley del Seguro Social), implica tratar a los homosexuales como si fueran ciudadanos sin derechos. No existe ninguna justificación racional para darles a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, otorgarles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja.

SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." (Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional); "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); y, "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011 página 5, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional)

⁸² "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." (Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175)

La exclusión implícita de las parejas homosexuales de la posibilidad de acceder al seguro de enfermedades y maternidad dentro del régimen del seguro social se traduce en una *discriminación*, por lo que en principio pudiera sostenerse que el artículo 84, fracción III, de la Ley del Seguro Social, leído en su literalidad es inconstitucional.

No obstante, la Segunda Sala estimó que la manera más efectiva de *reparar la discriminación normativa* consiste en realizar una interpretación conforme de la disposición impugnada, al tenor de otras disposiciones contenidas en la Ley del Seguro Social, en específico el artículo 5 A, fracciones XI, XII y XIII, de ese ordenamiento.⁸³

Así, estimó que, al tenor de dicho precepto, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional, en el sentido de que las normas de derechos humanos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, debe considerarse que el artículo 84, fracción III, de la Ley del Seguro Social debe interpretarse y aplicarse no en su texto literal, sino en el sentido de permitir el acceso al seguro de enfermedades y maternidad al cónyuge o concubino del asegurado con independencia de si se trata de matrimonios o concubinatos de distinto o del mismo sexo; lo anterior, en el entendido de que, tratándose de concubinato, deberán cumplirse los requisitos que para tal efecto prevé la propia Ley del Seguro Social.

Posteriormente, al resolver el amparo en revisión 710/2016,⁸⁴ la Segunda Sala determinó la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que contienen fórmulas que definen a los asegurados y pensionados, respecto de sus causahabientes (cónyuge, concubino o concubina); de manera que necesariamente deben corresponder personas de diferente sexo, al vulnerar

⁸³ "Artículo 5 A. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"XI. Asegurados o asegurado: el trabajador o sujeto de aseguramiento inscrito ante el instituto, en los términos de la ley;

"XII. Beneficiarios: el cónyuge del asegurado o pensionado y a falta de éste, la concubina o el concubinario en su caso, así como los ascendientes y descendientes del asegurado o pensionado señalados en la ley;

"XIII. Derechohabientes o derechohabiente: el asegurado, el pensionado y los beneficiarios de ambos, que en los términos de la ley tengan vigente su derecho a recibir las prestaciones del instituto."

⁸⁴ Aprobado en sesión de 30 de noviembre de 2016 por cinco votos.

los derechos a la igualdad y no discriminación. De lo resuelto en ese asunto, derivó la tesis aislada 2a. IX/2017 (10a.), cuyo contenido es el siguiente:

"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN XII, INCISO A), 39, 40, 41, FRACCIÓN I, 131 Y 135, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY RELATIVA, VIOLAN LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, A LA FAMILIA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PAREJAS INTEGRADAS POR PERSONAS DEL MISMO SEXO. Entre las formas de creación de una familia están las uniones jurídicas, como el matrimonio, y las de hecho, como el concubinato, las cuales producen beneficios económicos y no económicos para quienes las adoptan; además, en ambos casos se trata de las fuentes del derecho a la seguridad social a favor del cónyuge o concubino o concubina del trabajador(a) asegurado(a). Ahora bien, de la lectura conjunta y sistemática de los artículos referidos se advierte la existencia de fórmulas conforme a las cuales se establecen los sujetos que, derivado del matrimonio o del concubinato, tendrán derecho a acceder a los beneficios de seguridad social proporcionados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; sin embargo, esas fórmulas se integran por derechohabientes –trabajador(a), jubilado(a) o pensionado(a)– y causahabientes –(cónyuge o concubino o concubina)– que necesariamente deben corresponder a personas de sexos diferentes entre sí, por lo que dichas normas, al referirse a un modelo determinado de familia (jurídica o de hecho), en razón del género o preferencias sexuales de sus integrantes, violan los derechos a la igualdad y no discriminación, a la familia y a la seguridad social de las parejas integradas por personas del mismo sexo.⁸⁵

En ese precedente, la Segunda Sala reiteró que dentro de las denominadas "*categorías sospechosas*" está la orientación sexual y la identidad de género de las personas; por ende, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación o preferencias sexuales.⁸⁶

⁸⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1393, registro digital: 2013788 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas».

⁸⁶ Corte IDH, Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 91. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016.

Se sostuvo que el texto constitucional reconoce el derecho a que los familiares de los trabajadores accedan a la asistencia médica, así como a medicamentos y demás servicios y prestaciones, en la forma y proporción que determine la ley (artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d); por ende, la realización de actos jurídicos (como el matrimonio) o de hecho (como el concubinato) de los cuales deriva algún parentesco (reconocido normativamente), permiten acceder a ciertas personas distintas del trabajador a derechos de seguridad social.

Luego, como el derecho a la seguridad social busca fortalecer el derecho a la dignidad humana y debe garantizarse sin discriminación jurídica o de hecho, entonces, la prestación de los servicios derivados de la seguridad social no debe condicionarse por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud, orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo, pues no sólo se limitaría injustificadamente el acceso a esos derechos, sino que, además, se afecta el derecho a la dignidad humana, a causa de la interdependencia existente en los derechos humanos.

Se determinó que si los derechos precisados derivan de la institución jurídica del matrimonio y respecto de ésta, la interpretación hecha por este órgano constitucional ha reconocido la posibilidad de que sea integrado tanto por personas de sexo diferente, como por sujetos del mismo, entonces, no resulta válido ni constitucionalmente aceptable negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio, pues tal actuar implica tratar a las parejas homosexuales como ciudadanos "sin derechos", al hacer una diferenciación injustificada en cuanto a derechos fundamentales de las personas, con base en una cuestión de género o preferencias sexuales.⁸⁷

Con base en esas premisas, se concluyó que, en términos de los artículos 1o., 4o. y 123 de la Constitución Federal, los derechos a la igualdad, a la seguridad social y a la no discriminación imponen al Estado y a sus autoridades el deber de realizar actos positivos que busquen el acceso a los derechos de la seguridad sin condicionar o restringir ese acceso a requisitos que

⁸⁷ Similares consideraciones fueron expuestas por esta Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 485/2013, en sesión de veintinueve de enero de dos mil catorce.

impliquen alguna forma de discriminación; por ende, tratándose del derecho a la seguridad social de los familiares de los trabajadores, éstos podrán gozar de los correlativos, sin que al efecto sea determinante o deba atenderse a aspectos como el género o las preferencias sexuales, pues de esa manera se fortalece el derecho a la dignidad de la persona y a la no discriminación.

La Segunda Sala aclaró que el deber de cuidado a cargo del legislador para velar por el contenido de las normas que emite –en lo que respecta al principio de igualdad y no discriminación– no implica que, al crear textos normativos, únicamente deben utilizarse términos, palabras o conceptos neutros; en realidad, el alcance de ese deber exige que en la formulación de normas jurídicas, la utilización de las palabras empleadas en un contexto determinado no conduzcan ni genere imprecisiones que eventualmente se traduzcan en interpretaciones discriminatorias; esto es, para formular una norma jurídica no es necesario utilizar palabras neutras, pues basta con recurrir a términos o fórmulas que, sin ser neutros, generen una idea de inclusión y no discriminación.

De ahí que la Segunda Sala haya determinado que como los preceptos analizados distinguen implícitamente entre las personas de distinto sexo y las parejas del mismo sexo, provocando que las segundas no tengan acceso a la seguridad social, están basados en una categoría sospechosa, ya que el acceso a la seguridad social se apoya en las preferencias sexuales de las personas, lo cual resulta a todas luces inconstitucional.

En el caso de la norma general impugnada, su texto contiene enunciados que limitan implícitamente el acceso a la atención de salud a las personas del mismo sexo:

"Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"I. La esposa o, a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante dos años o más, o en su defecto con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.

"Si el servidor público o el pensionado tienen varias concubinas, ninguna de éstas tendrá derecho a la prestación.

"Del mismo derecho gozará el esposo de la servidora pública o pensionada, o a falta de éste, el concubino, de conformidad con lo dispuesto en los dos párrafos anteriores."

El texto de la norma en cada uno de los supuestos previstos en la fracción impugnada usa alternativamente el género masculino y el femenino, aludiendo a la esposa o concubina del servidor público, y al esposo o concubino de la servidora pública. Este uso del lenguaje excluye de su regulación a quienes viven en matrimonio o concubinato con personas del mismo sexo; de manera que son susceptibles de emplearse como fundamento para excluir a las parejas del mismo sexo del acceso al seguro de atención a la salud.

Siendo así, el precepto impugnado excluye de la protección de seguridad social, en materia de atención a la salud, a un grupo de personas por su orientación sexual, sin que el legislador haya justificado que esa medida cumple con el tamiz de un escrutinio estricto, al basarse en una categoría prohibida por el artículo 1o. constitucional y por las normas convencionales.

En tales condiciones, resultan fundados los conceptos de invalidez y, por tanto, el artículo 73, fracción I, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de los asegurados y sus cónyuges, así como el derecho a la seguridad social y el derecho a la protección de la salud.

Dada la conclusión alcanzada, debe declararse inválido el artículo 73, fracción I, de la ley impugnada en sus porciones normativas del segundo párrafo "*el servidor público o el pensionado*", y del tercer párrafo "*de la servidora pública o pensionada*". En consecuencia, se leería de la siguiente forma:

"Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"I. La esposa o, a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante dos años o más, o en su defecto con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.

"Si tienen varias concubinas, ninguna de éstas tendrá derecho a la prestación.

"Del mismo derecho gozará el esposo, o a falta de éste, el concubino, de conformidad con lo dispuesto en los dos párrafos anteriores."

Lo anterior, en el entendido de que la primera mención de "*servidor público*", se entiende en el sentido de que alude al género femenino y masculino, dado que así se desprende de la definición dada en el artículo 4o., fracción XLIII, de la ley combatida.⁸⁸

DÉCIMO.—**Discriminación en perjuicio de los hijos del asegurado.**

Disposición impugnada

"Sección primera
"La atención a la salud

"Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior,⁸⁹ adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

⁸⁸ "Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XLIII. Servidor público o trabajador: A los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la administración pública estatal, en las administraciones públicas municipales, así como a los servidores públicos de los organismos que se les otorgue autonomía en el ámbito estatal y municipal, y que aporte al instituto las cuotas que en este ordenamiento se estipulan y que además serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

⁸⁹ "Artículo 72. Los servicios de atención a la salud deberán comprender las siguientes prestaciones según corresponda:

"I. En los casos de riesgo de trabajo:

"a) Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y servicios de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación; y

"b) Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y rehabilitación que sean necesarias, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento.

"En el caso de enfermedades ambulatorias cuyo tratamiento curativo no les impida continuar con su trabajo, el tiempo que dure el tratamiento; y

"II. En los casos de enfermedades y maternidad:

"a) Lo estipulado en el inciso b) de la fracción I de este artículo;

"b) Verificado su estado de gravidez, la servidora pública, la cónyuge o concubina de todo servidor público derechohabiente, tendrán derecho a recibir durante el embarazo y el alumbramiento la asistencia médica y quirúrgica que pueda requerir, así como una ayuda en especie para lactancia durante seis meses, conforme a los criterios generales de la institución con la cual se tengan contratados los servicios en materia de atención a la salud; y

"c) Las demás que se establezcan con las instituciones médicas que se contraten."

"...

"II. Los hijos menores de dieciséis años del servidor público o pensionado; y

"III. Los hijos del servidor público o pensionados hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad, en cualquier rama del conocimiento en planteles del Sistema Educativo Nacional o si no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico."

Respecto a la fracción III del artículo transcrito, la Comisión Nacional alega dos vicios de constitucionalidad. Primero, en la porción normativa "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*" restringe de manera injustificada el derecho de los hijos de los servidores públicos o pensionados a las prestaciones de salud proporcionados por el instituto, resultando violatorio. Segundo, hace uso de un lenguaje peyorativo, al usar la expresión "*defecto físico*" para referirse a una discapacidad física.

Resultan parcialmente fundados los conceptos de invalidez, suplidos en su deficiencia con fundamento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

El sistema previsto en las fracciones II y III del artículo 73 de la ley impugnada prevé un sistema que condiciona la protección del seguro de atención a la salud a los hijos del servidor público o del pensionado. Para los menores de dieciséis años de edad, la atención en materia de salud es incondicionada, pero para los mayores de esa edad en la fracción III, los sujeta a dos situaciones diferentes de dependencia: una relativa a la edad y al grado de estudios, y la otra que se refiere a que no puedan "*mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*".

En primer lugar, la norma limita la protección de los hijos a que sean menores de dieciséis años de edad. Por tanto, excluye de la protección a los hijos que hayan cumplido esa edad, pero que aún siguen siendo menores de edad por no haber cumplido los dieciocho años.

A quienes ya cumplieron dieciséis años de edad exige que estén estudiando el nivel medio o superior, siempre que sea acorde a su edad, o bien, que no puedan mantenerse por sí mismos en las condiciones ya precisadas.

Para analizar la norma impugnada se abordarán estas tres cuestiones:

1. ¿Es válido condicionar la protección de seguridad social a los hijos de los trabajadores o pensionados, que aún no cumplen los dieciocho años de edad?

2. ¿Es válido condicionar la protección de seguridad social a los hijos de los trabajadores o pensionados, menores de veinticinco años de edad a que estén realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad?

3. ¿Es válido que, al establecer la condición para obtener la protección de la seguridad social, la norma impugnada emplee la expresión "*defecto físico*"?

1. Protección de menores de dieciocho años de edad

En el artículo 4o. de la Constitución Federal se reconoce el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. También se dispone expresamente que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral:

"Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

(Reformado, D.O.F. 12 de octubre de 2011)

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

(Reformado, D.O.F. 12 de octubre de 2011)

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

(Adicionado, D.O.F. 7 de abril de 2000) (F. de E., D.O.F. 12 de abril de 2000)

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

En esa disposición constitucional no se contiene expresamente la definición de niñez; tal precisión se encuentra en la Convención sobre los Derechos del Niño,⁹⁰ en cuyo artículo 1, se establece:

"Artículo 1

"Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."

De manera expresa, en el artículo 26 de esa convención se contiene a favor de la niñez, el reconocimiento del derecho a la seguridad social, en los siguientes términos:

"Artículo 26

"1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.

"2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre."

En el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se contiene la siguiente definición:

"Artículo 5. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

"Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda

⁹⁰ Convención suscrita por el Estado Mexicano el 26 de enero de 1990; aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño."

La definición contenida en la norma prevé dos categorías de sujetos de protección: las niñas y los niños, quienes son menores de doce años, y los adolescentes que son las personas entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Esta distinción sólo tiene efectos para determinar las normas específicas de protección a cada uno de esos grupos, mas no modifica la norma general de nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido de que la mayoría de edad se alcanza al cumplir los dieciocho años de edad.

Esta conclusión resulta acorde con otras disposiciones constitucionales, como son el artículo 18 (Sistema de Justicia Penal para Adolescentes)⁹¹ y 34 (requisitos para ser ciudadano).⁹²

Respecto a la protección de los menores de dieciocho años de edad, este Tribunal Pleno emitió la tesis aislada P. XLV/2008, con motivo de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 11/2015:

"MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.—De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés

⁹¹ "Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

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

"...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social."

⁹² "Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

"I. Haber cumplido 18 años, y

"II. Tener un modo honesto de vivir."

superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores. De ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios.⁹³

En atención a que la protección de los menores de dieciocho años de edad se rige también por el principio de interés superior de la infancia, cualquier disposición en materia de seguridad social que los excluya de la protección en esa materia debe someterse a un escrutinio estricto.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), cuyo contenido es el siguiente:

"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien,

⁹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 712, registro digital: 169457.

aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.⁹⁴

En el presente caso, la norma impugnada no supera el escrutinio estricto, pues, por una parte, el legislador no justificó expresamente esa medida. Por otra, aun suponiendo que tuvo como finalidad incentivar la continuidad de los estudios de nivel medio y superior no justifica que se condicione la protección de seguridad social de quienes aún no alcanzan la mayoría de edad.

Tampoco puede justificarse esa exclusión a partir de la posibilidad de que los mayores de dieciséis años de edad están en aptitud de trabajar; de conformidad con el artículo 123, apartado A, fracción III, constitucional,⁹⁵ en el que sólo se prohíbe el trabajo de los menores de quince años de edad; y que en diversas disposiciones en esa materia se establece una especial protección de los trabajadores menores de dieciséis años de edad.

Esas normas constitucionales son disposiciones de protección para los trabajadores que se encuentren entre los quince años cumplidos y antes de los dieciocho años de edad. Pero esa protección especial para los casos en que los menores de edad accedan a una relación de trabajo, no permite inferir que quienes se encuentren en ese rango de edad no requieran la protec-

⁹⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10, registro digital: 2012592 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas».

⁹⁵ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(Adicionado primer párrafo, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

" ...

(Reformada, D.O.F. 17 de junio de 2014)

"III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas."

ción de los sistemas de seguridad social en los que están inscritos sus padres.

Al contrario, el interés superior de la infancia y de la adolescencia obliga a presumir la necesidad de protección de los planes de seguro social en que se encuentren inscritos los ascendientes, por lo que la norma general no puede condicionar su continuidad en los regímenes de protección al acreditamiento de la permanencia en cierto nivel de estudios o a la imposibilidad para laborar.

Luego, la norma general analizada resulta contraria al derecho a la seguridad social en relación con el interés superior de los menores de edad, en la medida en que desconoce la presunción de protección a favor de los menores de edad, y les impone la carga de acreditar ciertas condiciones de continuidad en los estudios o imposibilidad para trabajar, a fin de continuar inscritos en el régimen de seguridad social como beneficiarios de sus ascendientes.

No pasa inadvertido que el artículo 1 del Convenio 102, sobre la seguridad social (norma mínima),⁹⁶ en la definición de hijo incluye a quienes estén en la edad de asistencia obligatoria a la escuela o el que tiene menos de quince años.

De acuerdo con esa norma convencional, el Estado Mexicano está obligado a otorgar la protección de seguridad a los hijos del asegurado o pensionado que estén en la edad de asistencia obligatoria a la escuela. En nuestro ordenamiento, de acuerdo con el artículo 3o. constitucional,⁹⁷ la educación obligatoria comprende la educación básica y la media superior; de modo que en términos de la convención la edad de protección obligatoria de los hijos en materia de seguridad social es la necesaria para concluir los estudios obligatorios del nivel medio superior.

⁹⁶ "Artículo 1

"1. A los efectos del presente convenio:

"...

"(e) El término *hijo* designa un hijo en la edad de asistencia obligatoria a la escuela o el que tiene menos de quince años, según pueda ser prescrito."

⁹⁷ "Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, ..."

Las razones expuestas conducen, en suplencia de la queja, a determinar que resulta inconstitucional la condicionante establecida en la fracción II del artículo 73 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, en su porción normativa que dice "*de dieciséis años*", por lo que debe declararse su invalidez.

2. Acreditamiento del nivel de estudios

Habiéndose determinado que es inválida la norma en cuanto limita el acceso a la seguridad social a los hijos menores de edad del trabajador o pensionado, ahora corresponde analizar si es constitucionalmente viable que se condicione la protección a un criterio de dependencia, que consiste en que acrediten que están realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad.

De considerarse aplicable la norma únicamente a los mayores de edad, resulta viable sólo en la medida en que se exige demostrar que se están realizando estudios de nivel medio o superior, lo cual resulta acorde con una presunción de necesidad de protección a favor de los hijos que se encuentran en formación para obtener un trabajo remunerado, y que, por ende, aún dependen del servidor público o pensionado.

No obstante, la condicionante de demostrar que los estudios resulten acordes con la edad del sujeto de protección, es una expresión amplia, que si bien tiende a excluir los casos en que esa continuidad en los estudios sólo resulte aparente, deja sin protección y, por ende, es subinclusiva, respecto de otros casos en los que los estudios no resultan acordes con el promedio o la media de quienes cursan los estudios del nivel superior, incluso, podría dejar sin protección a mayores de edad que legítima y justificadamente aún no concluyan la educación media superior, y que en términos del artículo 1 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo deben estar protegidos por la norma de seguridad social.

La indeterminación de la cláusula "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*", vulnera el principio de legalidad que debe observar toda restricción de derechos, pues deja a la autoridad administrativa la decisión de qué estudios de nivel superior son los que resultan acordes a la edad de cada sujeto protegido, sin que existan las salvaguardas suficientes para que esa determinación no se base en estereotipos que resulten contrarios a la dignidad de los beneficiarios.

No se soslaya que en el caso de los mayores de edad que están estudiando el nivel superior, su inclusión en el régimen de protección de seguridad social de la ley impugnada deriva de una extensión establecida por el propio legislador en cuanto al acceso a la seguridad social. En esa medida, si bien la norma impugnada no limita la protección mínima otorgada por las normas constitucionales y convencionales en materia de seguridad social, sí condiciona las prestaciones de ese régimen protegido constitucionalmente mediante una cláusula vaga y amplia, la cual implica un criterio incierto que toma como referencia la edad de los beneficiarios en relación con su nivel de estudios, y permite a la autoridad administrativa juzgar sobre aspectos personales que atañen a la persona o a decisiones adoptadas en su ámbito de libertad, lo que atenta contra la dignidad del individuo y resulta en una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos en forma contraria a lo establecido en el artículo 1o. constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), cuyo contenido es el siguiente:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta."⁹⁸

⁹⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, registro digital: 2012594 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas».

Asimismo, la porción normativa que se analiza vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en la medida en que los beneficiarios no saben a qué atenerse, respecto al criterio de la edad que se considera acorde para realizar los estudios de educación superior. Por ende, también resulta contraria al artículo 16 de la Constitución Federal.⁹⁹

En consecuencia, en este aspecto, resultan fundados los conceptos de invalidez, lo que conduce a declarar la invalidez del artículo 73, fracción III, en su porción normativa "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

3. Condición consistente en tener un "defecto físico"

El artículo 73, fracción III, de la ley impugnada contiene otra condición para que los hijos del servidor público o pensionado, accedan al servicio de atención a la salud. Conforme a la letra de esa fracción, los beneficiarios ahí comprendidos accederán a esa prestación "*si no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*".

Resultan fundados los conceptos de invalidez.

En la jurisprudencia P/J. 9/2016 (10a.), este Tribunal Pleno sostuvo que el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. También se determinó que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. Se precisó también que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Asimismo, esta Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido que el derecho a la igualdad tiene una dimensión

⁹⁹ "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

sustantiva que obliga a las autoridades del Estado a adoptar una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática, o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante.¹⁰⁰

Este Tribunal Pleno también ha advertido la existencia de la discriminación por resultado o indirecta, la cual puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.¹⁰¹

Al respecto, se estableció que la determinación de la discriminación indirecta requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación es-

¹⁰⁰ Así se reconoce en la tesis aislada 1a. XLIII/2014 (10a.) de la Primera Sala, publicada con el título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 644, registro digital: 2005528 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas»)

En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, en los siguientes párrafos:

"219. En este sentido, la Corte ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido. [Nota 374: *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 46, y Caso Norín Catrimán (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) y otros Vs. Chile, supra, párr. 200. Nota 375: *Cfr.* Caso Norín Catrimán (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) y otros Vs. Chile, supra, párr. 200, y Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana, supra, párr. 316]

"220. Además, la Corte ha establecido que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. [Nota 376: *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, supra, párrs. 103 y 104, y Caso Norín Catrimán (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) y otros Vs. Chile, supra, párr. 201]"

¹⁰¹ Tesis aislada P. VII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 255, registro digital: 2012597 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas». Título, subtítulo y texto: "DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA. EL PARÁMETRO DE REGULA-

tructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa. Así, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto pertenece a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas. Estos factores condicionan que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social. Así pues, la discriminación estructural existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido

ridad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa."

Precedente: "Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna."

a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada. El contexto social adverso que enfrentan las personas pertenecientes a estos grupos puede ser producto de condiciones fácticas de desigualdad –como la carencia de recursos– o de condiciones simbólicas de desigualdad producidas por la ausencia en el discurso social dominante de las concepciones, necesidades o aspiraciones de un grupo en situación de opresión o históricamente desaventajado.¹⁰²

En el presente caso, la norma general condiciona el acceso de los hijos del asegurado que ya cumplieron dieciséis años de edad, a que no puedan "*mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*".

Además de que en ese grupo se incluyen menores de edad (con dieciséis años cumplidos), cuyo acceso a la atención de salud en el régimen de seguridad social, como ya quedó establecido, no podría estar condicionado, su aplicación exige para acceder al seguro de salud que los hijos del asegurado demuestren que no pueden mantenerse por sí mismos, como consecuencia de tres causas: enfermedad crónica, defecto físico y psíquico.

Dada esa formulación, la norma impugnada cobra aplicación y produce resultados en el grupo de las personas con discapacidad, y condiciona el ejercicio de los derechos de quienes dentro de ese grupo se encuentran imposibilitados para mantenerse por sí mismos.

Para efectos del análisis de constitucionalidad de la norma impugnada, resulta relevante considerar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas con discapacidad. Conforme a los criterios citados, el Estado debe adoptar medidas para superar la desigualdad sustantiva en que se encuentran, y en el ámbito jurisdiccional deben analizarse con espe-

¹⁰² Tesis aislada P. VIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 254, registro digital: 2012596 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas». Título y subtítulo: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.". Precedente: "Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación."

cial cuidado las medidas legislativas o prácticas que les puedan causar una afectación, debido a su pertenencia a un grupo en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada, y al contexto social adverso que enfrentan, que puede ser producto de condiciones fácticas de desigualdad –como la carencia de recursos– o de las condiciones simbólicas de desigualdad producidas por la ausencia en el discurso social dominante de las concepciones, necesidades o aspiraciones de un grupo en situación de opresión o históricamente desaventajado.

En relación con el derecho a la seguridad social, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que los regímenes de seguridad social y de mantenimiento de los ingresos revisten importancia particular para las personas con discapacidad. Así, en las normas uniformes, se ha expresado que "*Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo*".¹⁰³ Además, el comité ha hecho énfasis en que ese apoyo debe reflejar las necesidades especiales de asistencia y otros gastos asociados a menudo con la discapacidad; y en la medida de lo posible, el apoyo prestado debe abarcar también a quienes se ocupan de cuidar a personas con discapacidad.¹⁰⁴

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno y en Salas, ha abordado el marco normativo de los derechos de las personas con discapacidad.

Como precedentes de este Pleno respecto a la protección de las personas con discapacidad, se cita lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015¹⁰⁵ y 96/2014 (y su acumulada 97/2014).¹⁰⁶ En la sentencia

¹⁰³ Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, anexo de la resolución 48/96 de la asamblea general, de 20 de diciembre de 1993, artículo 8, párr. 1.

¹⁰⁴ Observación general Número 5. 11o. Periodo de sesiones (1994). Las personas con discapacidad, párrafo 28.

¹⁰⁵ Aprobada en sesión de 18 de febrero de 2016. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los

correspondiente a la segunda, se resumen los principales pronunciamientos sobre la protección de las personas con discapacidad, y de manera especial los vinculados con la adopción del modelo social acogido por la Convención Internacional en la materia.

En esos precedentes se sostuvo como premisa de interpretación que el Texto Constitucional protege expresamente a las personas con discapacidad y establece un vínculo entre el principio de no discriminación y las capacidades como una categoría expresa de protección, en términos del último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Se reiteró que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en su artículo primero, prevé que la discapacidad es *"una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social"*.

En el mismo tratado se dice que la *"discriminación contra las personas con discapacidad"* debe ser entendida como *"toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales"* (artículo 1.2.a).

Por su parte, se destacó que en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su primer numeral, se mandata que por la

certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁰⁶ Aprobada en sesión de 11 de agosto de 2016. Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de accesibilidad, movilidad limitada y requisitos para la reexpedición de permisos o licencias a personas con incapacidad física o mental, en su sección A, consistente en reconocer la validez de los artículos 7, fracción II y 9, fracción LXIV, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

expresión "*persona con discapacidad*" debe entenderse aquella que presenta "*deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*".

En cuanto a la discriminación por motivos de discapacidad, la propia convención internacional la define, en su precepto 2, como "*cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo*".

Se resaltó que este tratado internacional es el resultado de una importante tendencia de la Organización de las Naciones Unidas para emitir directrices en la materia. Como antecedentes históricos existen la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental –1971–, la Declaración de los Derechos de los Impedidos –1975–, los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental –1991–, y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad –1993–. La peculiaridad de éstos es que no consagraban el actual modelo social de discapacidad.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que rige la materia en el ámbito del derecho internacional, representa la adopción normativa del modelo social, pues aborda, por una parte, el factor humano, es decir, la existencia de una persona con una diversidad funcional y, por otra parte, prevé el factor social conformado por las barreras contextuales que causan una discapacidad.¹⁰⁷

Tal como ha sido reconocido por la Primera Sala de esta Suprema Corte, teniendo como primer precedente el amparo en revisión 410/2012, resuelto el veintiuno de noviembre de dos mil doce, dicho modelo social tiene como eje que la discapacidad no es una enfermedad.

Esta evolución lingüística y cultural se ha reflejado en los diversos modelos que se han empleado para estudiar el ámbito de la discapacidad. Su

¹⁰⁷ Algunas de las principales directrices se encuentran contenidas en la tesis aislada 1a. VII/2013 de la Primera Sala, cuyo rubro es: "DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 633.

concepción ha ido modificándose en el devenir de los años: desde un modelo de prescindencia en el que las causas de la discapacidad tenían un motivo religioso, a un esquema denominado rehabilitador, individual o médico, en el cual el fin es normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tiene.

En la actualidad, se insiste, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad insta un modelo llamado social, el cual propugna que las causas de las discapacidades son sociales. Este modelo afirma que lo que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

Tal esquema se encuentra relacionado con el pleno reconocimiento de derechos fundamentales, como el respeto a la dignidad, la igualdad y la libertad personal –aspecto que incluye la toma de decisiones–, teniendo como objeto la inclusión social basada en la vida independiente, la no discriminación y la accesibilidad universal –en actividades económicas, políticas, sociales y culturales–.

En suma, este Tribunal Pleno ha sostenido que a la luz del modelo social, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales.

En relación con la aplicación del modelo social en el ámbito de la seguridad social, al resolver el amparo directo en revisión 2204/2016,¹⁰⁸ la Segunda Sala estableció que asumir dicho modelo implica tener en cuenta dos aspectos: por un lado, el hecho de que no son las personas con discapacidad las que deben adaptarse a su entorno, sino, por el contrario, es la sociedad quien debe acomodar sus estructuras y eliminar las barreras que limitan su integración; y, por otro, que al existir una igualdad en cuanto a la dignidad de todos los seres humanos, las personas con discapacidad no pueden ser tratadas como un mero objeto asistencial.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Sentencia aprobada el 28 de septiembre de 2016. Unanimidad de cuatro votos. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, se separa de algunas consideraciones Ausente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹⁰⁹ M. Oliver (1999), *The Politics of Disablement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, United Kingdom, página 32.

Se precisó que como una evolución del modelo social, surgió el modelo de derechos humanos, que ve a la persona con discapacidad como un sujeto que debe gozar en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos, pues su situación no es un aspecto que lo diferencie del resto de la población, sino más bien un atributo inherente a sí mismo, en donde para poder brindarle las facilidades que requiere para su efectiva inclusión a la sociedad, debe contextualizársele, es decir, tomar en cuenta sus características y las de su entorno.¹¹⁰

Estos dos últimos modelos, social y de derecho humanos, tienen como eje fundamental a la persona con discapacidad y a su dignidad, y dejan de lado el asistencialismo y el enfoque médico. De manera consecuente con este nuevo enfoque, se ha sostenido que la verificación de la discapacidad de una persona no es asunto exclusivamente de carácter médico, sino que se debe atender a un análisis multidisciplinario, que permita tener certeza sobre la discapacidad que tiene una persona considerando el impacto que tendrá esa decisión en el procedimiento de que se trate.¹¹¹

Asimismo, se consideró que la convención reconoce a favor de las personas con discapacidad el "*derecho a un nivel de vida adecuado y protección social*" (artículo 28).¹¹²

La Segunda Sala concluyó que el derecho a la igualdad y no discriminación, en su configuración específica para la protección de las personas con discapacidad, exige que las leyes de seguridad social deben contener las medidas suficientes de protección de sus derechos, lo cual incluye remover los obstáculos que, de hecho, impiden su goce y ejercicio, y también asegurar el acceso a un nivel de vida adecuado, tomando en cuenta su condición

¹¹⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007), *Derechos de las personas con discapacidad*, Módulo 6, Serie Módulos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, C.R. Págs. 12-13.

¹¹¹ Véase *protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, publicado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 52, consultable en el sitio siguiente:

<http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo_derechos_de_personas_con_discapacidad>.

¹¹² "Artículo 28

"Nivel de vida adecuado y protección social

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.

"2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

de vulnerabilidad, precisamente en el contexto del modelo social y de derechos humanos.

En el precedente de la Segunda Sala, se analizó la demanda de la pensión de orfandad a favor de un beneficiario con discapacidad, con base en un régimen de seguridad social. Por tanto, se distinguió la protección que el Estado le debe proporcionar, como obligación correlativa del derecho a la seguridad social de la que es titular por sí misma en su calidad de persona con discapacidad bajo la jurisdicción del Estado, o bien, por su inscripción como titular en algún otro plan específico de seguridad social.

Desde esta perspectiva, se sostuvo que la razonabilidad de la medida debe analizarse atendiendo a las exigencias de los planes de seguridad social de carácter contributivo y a la protección que éstos otorgan a sus asegurados, la cual extienden a los familiares que dependen de ellos.

Así, se estimó que resulta acorde con las bases constitucionales y convencionales del derecho a la seguridad social que la norma general condicione las prestaciones de orfandad a los hijos mayores de edad. En ese amparo directo en revisión, la norma impugnada establecía como condición para obtener la pensión de orfandad que los hijos se encontraran imposibilitados para trabajar, y que el padecimiento o enfermedad que originó esa imposibilidad haya sido adquirida durante la vigencia de derechos en ese régimen.

Se sostuvo que es posible que el legislador establezca criterios objetivos y generales que denoten la dependencia del beneficiario al asegurado titular. Incluso, en los propios instrumentos internacionales en la materia se reconocen expresamente condiciones de este tipo; el propio Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, como ya se expuso, limita la definición de hijo, al que está en edad de asistencia obligatoria a la escuela o al que tiene menos de quince años.

"a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad;

"b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza;

"c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados;

"d) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública;

"e) Asegurar el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación."

En esa lógica, una vez que el hijo alcanza la mayoría de edad y está en aptitud de trabajar, los riesgos o imprevistos que pueden incidir en su ingreso deben ser cubiertos con cargo a los planes de seguridad social que correspondan al hijo por su actividad o trabajo, y no por el régimen al que pertenecan los progenitores.

Se estableció que el derecho a la seguridad social no implica que todas las personas tengan una expectativa legítima a obtener prestaciones de cualquier plan de seguridad social al que pertenezcan sus ascendientes, sin que exista algún criterio de dependencia con el asegurado; esto es, no se traduce en que toda persona imposibilitada para trabajar acceda a las prestaciones de seguridad social contributivos, sin importar su edad, actividad ni el momento en que surgió tal imposibilidad.

En ese sentido, se consideró que la medida legislativa que condiciona el acceso de los hijos mayores de edad a la pensión de orfandad bajo un criterio de dependencia con el asegurado titular, no resulta contrario al derecho a la seguridad social.

A pesar de que en ese asunto se estimó que la medida resultaba justificada constitucionalmente, en su interpretación y aplicación resultaba necesario que se adoptaran las medidas necesarias, para evitar que se perpetúen prácticas que se traduzcan en discriminación sustantiva, al excluirlas de prestaciones económicas (pensión) y en especie (atención médica), que resultan necesarias para ejercer plenamente sus derechos en un entorno que les es adverso.

Por tanto, para verificar la prueba de los elementos referidos a la condición prevista en la ley, la autoridad y los tribunales deben ejercer su arbitrio para valorar todos los aspectos de la situación concreta en que se encuentra el solicitante de la pensión de orfandad cuando éste es mayor de edad con incapacidad o imposibilidad para trabajar, antes de determinar de manera definitiva el rechazo de la prestación.

Respecto a la imposibilidad total y permanente para trabajar, de manera acorde con el modelo de derechos humanos, para poder brindar las facilidades que requiere la persona con discapacidad para su efectiva inclusión a la sociedad, debe contextualizársele, es decir, tomar en cuenta sus características y las de su entorno. En tal sentido, no basta con una valoración médica para advertir la imposibilidad total y permanente para trabajar, sino que debe atenderse a un conjunto de elementos que permitan el análisis contextualizado de cada persona y caso concreto.

Así, por ejemplo, la imposibilidad total y permanente para trabajar no puede interpretarse ni aplicarse en el sentido de exigir que la persona solicitante se abstenga de cualquier actividad que pueda desarrollar según sus posibilidades y entorno, sino que esa actividad le impida una remuneración suficiente para su manutención con el trabajo propio, atendiendo a las condiciones de discapacidad. La aplicación absoluta y plena de esa imposibilidad tendría como efecto negarles el derecho a un trabajo y a su inclusión en la sociedad, lo cual es contrario al artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹¹³

¹¹³ "Artículo 27

"Trabajo y empleo

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

"a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;

"b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

"c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;

"d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;

"e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;

"f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;

"g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

"h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

"i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;

"j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;

"k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

"2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio."

En cuanto a la valoración de la imposibilidad para trabajar de los hijos que solicitan o gozan de una pensión de orfandad, la Segunda Sala emitió pronunciamiento en el amparo en revisión 588/2014,¹¹⁴ en cuya ejecutoria se consideró que lo previsto en las diversas normas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, no puede entenderse en el sentido de restringir, impedir o excluir el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad, al condicionar una prestación legalmente adquirida para el sustento y protección de tales personas a la posibilidad de que puedan mantenerse con su propio trabajo, sin asegurar que efectivamente se cuente con un ingreso o remuneración que haga posible enfrentar las barreras derivadas de su propia condición, lo que las coloca en una situación de discriminación sustancial que debe ser superada.

En consecuencia, se estableció que en la interpretación y aplicación del artículo 51, fracciones I y III, de esa ley federal, deben considerarse los referidos preceptos, a efecto de sostener que sólo existe incompatibilidad de la pensión de orfandad con el trabajo remunerado del mayor de edad con discapacidad, y con la pensión por jubilación, cuando se reúnen estas dos condiciones:

a) Que el trabajo represente una remuneración o un beneficio (pensión por jubilación) suficiente para la manutención del beneficiario, atendiendo a las condiciones de su discapacidad.

b) Que el instituto verifique mediante los reconocimientos e investigaciones pertinentes la situación concreta del beneficiario, sin que éste tenga la carga de demostrar la imposibilidad para mantenerse con su trabajo propio, sea para obtener o mantener la pensión.

Asimismo, que esas dos condiciones permiten la adopción de *ajustes razonables*, pues facultan a la autoridad administrativa a tomar la decisión sobre la compatibilidad entre la pensión de orfandad y el trabajo remunerado o pensión de jubilación, con las adaptaciones necesarias y adecuadas para cada caso concreto.

De los pronunciamientos emitidos por la Segunda Sala, este Tribunal Pleno retoma lo siguiente: Es posible que dentro de los criterios de dependen-

¹¹⁴ Aprobada en sesión de 4 de febrero de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. El Ministro Juan N. Silva Meza, emitió su voto con reservas.

cia de los hijos mayores de edad respecto de los asegurados, se establezca la imposibilidad o incapacidad para trabajar o mantenerse por sí mismo, y que su alcance se refiera a que no se está en aptitud de ello. Sin embargo, esos criterios deben analizarse y aplicarse con cuidado siguiendo un escrutinio estricto, a efecto de que resulten acordes con el modelo social, y de derechos humanos, que rige en materia de protección de las personas con discapacidad.

Aunado a ello, las condiciones que adopte el legislador deben evitar perpetuar el modelo médico y la situación de marginación en la que suelen encontrarse las personas con discapacidad, lo que las coloca en una situación de discriminación sistemática, que el Estado se encuentra obligado a modificar para el pleno ejercicio de los derechos de ese grupo social.

En esas condiciones, los criterios de la ley de seguridad social no pueden depender exclusivamente del criterio médico, ni mucho menos impedir a sus destinatarios la realización de cualquier actividad remunerada. En todo caso, la ley debe fijar criterios razonables de dependencia, que permitan a la autoridad identificar a quienes, a pesar de tener una discapacidad, no requieren de la protección de seguridad social de la que son titulares sus progenitores en atención a la situación concreta en que se encuentran, sin que esos criterios y medios de identificación se traduzcan en una medida discriminatoria.

Para ello, las normas generales en la materia deben contener las medidas de garantía necesarias para evitar que quienes sí dependen de sus padres no queden sin la protección social necesaria o que se les impida de manera absoluta el ejercicio de sus derechos, o bien, impedir que en su calidad de personas con discapacidad se les obligue a someterse a evaluaciones y procedimientos que desconozcan su calidad de sujetos de derechos y que perpetúen la exclusión histórica y simbólica en que se encuentran.

Con base en lo anterior, la ley impugnada no supera las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación. Por una parte, como se analizará a continuación, su texto no permite saber si los mayores de veinticinco años de edad que tengan una discapacidad que los imposibilite para trabajar tendrán acceso a la atención de salud.

En segundo lugar, si bien es válido que la ley condicione la protección de seguridad social a que el hijo no pueda mantenerse por sí mismo, resulta contrario a los derechos de las personas con discapacidad que se exija que esa condición derive de una enfermedad crónica, de un defecto físico o psíquico.

Estas últimas circunstancias hacen descansar la decisión de afiliar al hijo que no puede mantenerse por sí mismo, no en su condición personal conforme a un modelo social y de derechos humanos, sino en una evaluación de tipo médico, que además condiciona la prestación social a que se emita un diagnóstico sobre su persona, que perpetúa un discurso de minusvalía en su perjuicio.

En efecto, dado que la norma general se construyó con un enfoque médico asistencial, su texto condiciona la protección de seguridad social a que el hijo del servidor público demuestre, a juicio de especialistas en salud, sea que está enfermo de manera crónica, o que tiene un "defecto", físico o psíquico, lo que remite a una condición de "normalidad" física o psíquica construida culturalmente. Además, que ese análisis se centra en la persona con discapacidad como un objeto, y no la considera de manera contextualizada como un sujeto de derecho que en su interacción con el medio, enfrenta barreras, al grado que en algunos casos aquéllas representan una imposibilidad para mantenerse por sí mismo en condiciones dignas y decorosas en atención a los obstáculos de su situación de discapacidad.

Con la finalidad de determinar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la porción normativa de que se trata, cabe destacar que dicha fracción admite, al menos, dos lecturas.

La letra de la fracción impugnada es la siguiente:

"III. Los hijos del servidor público o pensionados hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad, en cualquier rama del conocimiento en planteles del Sistema Educativo Nacional o si no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico."

Una primera aproximación al texto impugnado lleva a estimar que toda la fracción se refiere a los hijos del servidor público o pensionado hasta la edad de veinticinco años de edad. Ello podría sustentarse en argumentos que atañen a la construcción gramatical del enunciado.

No obstante, es viable otra lectura, conforme a la cual accederán a los servicios de atención de salud los hijos menores de veinticinco años de edad si demuestran realizar los estudios a que se refiere la porción normativa, y los hijos con independencia de su edad que "no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico".

Si bien esta segunda lectura puede ser cuestionada desde el punto de vista gramatical, resulta armónica con la diversa protección que otorga la misma ley en materia del seguro para el caso de muerte (pensión de orfandad). Conforme al artículo 89, fracción IV,¹¹⁵ de ese mismo ordenamiento, el criterio de dependencia de los hijos menores de veinticinco años de edad que continúen estudiando es autónomo e independiente de los hijos que estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar.

En los documentos del proceso legislativo no existe ninguna expresión que soporte una u otra lectura. Por otra parte, del análisis de la evolución de ese tipo de seguro en la ley abrogada de dicho régimen de seguridad social, se advierte lo siguiente.

En la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, en su texto publicado el veintiséis de enero de dos mil uno, las condiciones para que los hijos de los asegurados gozaran de la atención de salud se encontraban en el artículo 48, fracciones II y III, las cuales tenían una redacción muy parecida a la de la norma impugnada.

"Artículo 48. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta el servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"...

"II. Los hijos menores de dieciséis años del servidor público o pensionista; y,

"III. Los hijos del servidor público o pensionista hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudios de nivel medio o superior en cualquier rama del conocimiento en planteles del sistema educativo nacional o, si no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen."

¹¹⁵ "Artículo 89. El importe de las pensiones descritas en la presente ley se distribuirá entre los dependientes económicos del servidor público, de la siguiente manera:

"...

"IV. Los hijos menores de dieciocho años si los hay y no hayan contraído matrimonio, o no sean menores pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, o bien que tengan hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento, siempre y cuando dicho grado escolar se curse de acuerdo a su edad; ..."

Posteriormente, el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, se publicó en el periódico oficial de ese Estado, la modificación al artículo 48, en sus fracciones II y III, en virtud de la cual quedaron redactadas de la siguiente forma:

"Artículo 48. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta el servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"...

"II. Los hijos menores de dieciocho años del servidor público o pensionista;

"III. Los hijos del servidor público o pensionista hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudio en el grado escolar acorde a su edad, en cualquier rama del conocimiento; y,

"IV. Los hijos del servidor público o pensionista declarados judicialmente en estado de interdicción hasta en tanto quede sin efectos dicha declaración judicial."

De esos antecedentes, se advierte una evolución en el sentido de otorgar protección en el seguro de salud a los hijos menores de dieciocho años de edad sin condición alguna, habiéndose superado la condición de limitarla a los dieciséis años.

También se observa que el legislador ha dado un tratamiento independiente a la imposibilidad para mantenerse por sí mismos, lo cual limitó a los casos de declaración judicial en estado de interdicción, del criterio de continuidad en los estudios para los menores de veinticinco años de edad. En la reforma de dos mil diecisiete, incluso, los ubicó en dos fracciones diferentes.

La norma impugnada reformula el texto original, anterior a dos mil diecisiete, regresa a la condición de minoría de dieciséis años de edad, la cual resulta inconstitucional, y nuevamente ubica en una misma fracción (III) las condiciones para gozar de las prestaciones de salud a los hijos que superen la edad de dieciséis años.

Dado que el legislador no justificó el límite a la protección en materia de salud respecto de los hijos mayores de veinticinco años que tengan imposibilidad para mantenerse por sí mismos, por las condiciones apuntadas en la

fracción III del artículo 73 de la ley impugnada, debe preferirse la interpretación en el sentido de que quienes se ubiquen en ese supuesto gozarán de la atención de salud con independencia de su edad.

Esta determinación en cuanto a la interpretación vinculante que debe tener la fracción III del artículo 73 de la ley impugnada subsana una parte de su inconstitucionalidad, en el sentido de que remueve el obstáculo absoluto que impide la protección de las personas con discapacidad que tengan veinticinco años de edad o más.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que también se determinó que sujetar ese supuesto de afiliación a que se padezca una enfermedad crónica, o se tenga un defecto físico o psíquico, resultan contrarios al derecho a la igualdad y no discriminación, y dado que tienen como consecuencia impedir el acceso a la atención de salud en el plan de seguridad social de que se trata, también vulnera el derecho a la seguridad social y a la protección de la salud.

Como consecuencia, se concluye que el artículo 73, fracción III, en su porción normativa "*debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación en perjuicio de las personas con discapacidad.

No obstante, la referida declaración de invalidez produce un vacío normativo que deja el acceso a la prestación regulada en el mencionado artículo, sujeto a la condición vaga y ambigua, relativa a "*si no pueden mantenerse por sí mismos*".

A fin de evitar esa amplitud e incertidumbre en el otorgamiento de la prestación de seguridad social, resulta necesario emitir un mandato de interpretación, que esta Suprema Corte como Tribunal Constitucional tiene la facultad de emplear, a efecto de intervenir el texto que vulnera los derechos humanos, y fijar de manera vinculante una condición precisa que debe prevalecer mientras el legislador no modifique la norma que resulte acorde con el derecho a la igualdad y no discriminación.

En ese sentido, lo que procede es emitir una sentencia que actúe sobre el texto cuya invalidez fue advertida en este fallo,¹¹⁶ y así expresar en los puntos resolutiveos que se reconoce la validez del artículo 73, fracción III, en la porción normativa "*debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos

del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual dicha porción se refiere a las personas con discapacidad.

El anterior concepto deberá entenderse en los términos definidos por el artículo 1o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad;¹¹⁷ en la aplicación de la disposición deberá atenderse en todo momento al modelo social y de derechos humanos de protección de las personas con discapacidad, y deberá entenderse que quienes se ubiquen en ese supuesto continuarán gozando de la atención de salud con independencia de su edad, aunque superen los veinticinco años.

DÉCIMO PRIMERO.—Efectos. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, se declara la invalidez de los artículos 10, fracción XVIII, 53, 61, 65, 70, fracción I, inciso b) y 73, fracciones I, párrafos segundo, en su porción normativa "*el servidor público o el pensionado*" y tercero, en su porción normativa "*de la servidora pública o pensionada*", II, en su porción normativa "*de dieciséis años*" y III, en su porción normativa "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Aun cuando se reconoce la validez del artículo 73, fracción III, en la porción normativa "*debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual dicha porción se refiere a las personas con discapacidad.

En vía de consecuencia, los artículos 92, en su porción normativa "*debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica*", y 116, en su porción normativa "*debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, deben entenderse en el sentido de que se refieren a personas con discapacidad.

En términos del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, la invalidez de una norma general deberá extenderse a todas aquellas normas cuya validez depende de las propias normas invalidadas. Por tanto, a continuación se incluyen las normas que deben invalidarse por contener los mismos vicios de inconstitucionalidad determinados en esta sentencia:

Como lo solicita la comisión accionante, resulta procedente extender los efectos de la invalidez del artículo 73, fracción I, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes al artículo 143 del Código Civil para ese Estado.

En el considerando noveno, se concluyó que el artículo 73, fracción I, de la ley combatida vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, al excluir de las prestaciones de seguridad social a quienes tengan un vínculo conyugal o de concubinato con personas del mismo sexo. Esta vulneración de la norma invalidada no es aislada, sino que responde a un concepto sistémico que incide de manera transversal en todo el ordenamiento. En ese sentido, atendiendo a la finalidad de este medio de control constitucional de buscar la conformidad del ordenamiento al Pacto fundamental, y a efecto de reparar la exclusión advertida de manera estructural, este Tribunal Pleno considera procedente eliminar las porciones normativas "*de un solo hombre y una sola mujer*" y "*perpetuar la especie*" del artículo 143 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

Ese mismo vicio de discriminación se encuentra en otras disposiciones de la legislación civil, por lo que también deben ser invalidadas por extensión. Son las siguientes porciones normativas: "*a la perpetuación de la especie o*" del artículo 144 y "*entre un hombre y una mujer*" del artículo 313 Bis, ambos del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

Siguiendo lo establecido en la acción de inconstitucionalidad número 32/2016, fallada en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, en la que se adoptó el denominado "Mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional", se declara, además, que todos aquellos otros preceptos edificados sobre el concepto jurídico declarado inconstitucional se interpreten de acuerdo con la nueva definición que sea conforme con la Constitución Federal; de manera que con este mandato de interpretación se facilite su aplicación sin necesidad de hacer extensiva en forma indiscriminada la invalidez declarada.

De acuerdo con la pauta abierta para que las personas que tienen un vínculo conyugal o concubinato con otras personas del mismo sexo, para el goce de los servicios de salud y a partir de que surta efectos la presente ejecutoria, todas las demás disposiciones legales locales del Estado de Aguascalientes deberán interpretarse en el sentido de que los sujetos de la unión conyugal que se designen bajo las denominaciones de género específicas, tales como "esposa", "esposo", "marido" o "mujer", "viuda" o "viudo", y todas aquellas análogas que establezcan diferencias de trato para los cónyuges

cualquiera que sea su sexo, deberán leerse en armonía con el principio o concepto jurídico señalado en primer término, es decir, para que no hagan distinción alguna respecto al ejercicio y obligaciones de los derechos de los consortes. Ésa sería la propuesta de redacción.

Con motivo de la invalidez del artículo 70, fracción I, inciso b), de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, y por los motivos expuestos en el considerando octavo, se decreta la invalidez por extensión del artículo 4o., fracción XLVI, en su porción normativa *"a excepción del caso de los pensionados que cotizarán de acuerdo al monto de la pensión que disfruten"*.

En atención a la invalidez del artículo 73, fracción III, en su porción normativa *"siempre y cuando esto sea acorde a su edad"* de la ley impugnada, por los motivos expuestos en el considerando décimo, se declara la invalidez por extensión de los artículos 89, fracción IV, en su porción normativa *"siempre y cuando dicho grado escolar se curse de acuerdo a su edad; ..."*, y 116, párrafo segundo, en su porción normativa *"siempre y cuando éstos sean acorde a su edad"*.

Para ilustrar la invalidez de las diversas porciones normativas que se decretan en este considerando, se incluye la siguiente tabla:

Artículo original	Con supresión de porción normativa
Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes	
<p>"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>XLVI. Sueldo base de cotización: Es el sueldo con el que la entidad afilie al instituto a los servidores públicos de su adscripción, de conformidad con el tabulador de sueldos y salarios establecidos en su propio presupuesto, mismo que no podrá ser</p>	<p>"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>XLVI. Sueldo base de cotización: Es el sueldo con el que la entidad afilie al instituto a los servidores públicos de su adscripción, de conformidad con el tabulador de sueldos y salarios establecidos en su propio presupuesto, mismo que no podrá ser</p>

<p>inferior a un salario mínimo general vigente en el Estado, a excepción del caso de los pensionados que cotizarán de acuerdo al monto de la pensión que disfruten. Dicho sueldo será la base para el cálculo de las aportaciones y el otorgamiento de las prestaciones a que se refiere esta ley; ..."</p>	<p>inferior a un salario mínimo general vigente en el Estado, a excepción del caso de los pensionados que cotizarán de acuerdo al monto de la pensión que disfruten. Dicho sueldo será la base para el cálculo de las aportaciones y el otorgamiento de las prestaciones a que se refiere esta ley; ..."</p>
<p>"Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:</p> <p>I. La esposa o, a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante dos años o más, o en su defecto con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.</p> <p>Si el servidor público o el pensionado tienen varias concubinas, ninguna de estas tendrá derecho a la prestación.</p> <p>Del mismo derecho gozará el esposo de la servidora pública o pensionada, o a falta de éste, el concubino, de conformidad con lo dispuesto en los dos párrafos anteriores;</p> <p>II. Los hijos menores de dieciséis años del servidor público o pensionado; y</p>	<p>"Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:</p> <p>I. La esposa o, a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante dos años o más, o en su defecto con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.</p> <p>Si el servidor público o el pensionado tienen varias concubinas, ninguna de estas tendrá derecho a la prestación.</p> <p>Del mismo derecho gozará el esposo de la servidora pública o pensionada, o a falta de éste, el concubino, de conformidad con lo dispuesto en los dos párrafos anteriores;</p> <p>II. Los hijos menores de dieciséis años del servidor público o pensionado; y</p>

<p>III. Los hijos del servidor público o pensionados hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad, en cualquier rama del conocimiento en planteles del Sistema Educativo Nacional o si no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico."</p>	<p>III. Los hijos del servidor público o pensionados hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad, en cualquier rama del conocimiento en planteles del Sistema Educativo Nacional o si no pueden mantenerse por sí mismos debido <i>a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico</i> [debe entenderse: a que se trate de una persona con discapacidad]."</p>
<p>"Artículo 89. El importe de las pensiones descritas en la presente ley se distribuirá entre los dependientes económicos del servidor público, de la siguiente manera:</p> <p>...</p> <p>IV. Los hijos menores de dieciocho años si los hay y no hayan contraído matrimonio, o no sean menores pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, o bien que tengan hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento, siempre y cuando dicho grado escolar se curse de acuerdo a su edad; ..."</p>	<p>"Artículo 89. El importe de las pensiones descritas en la presente ley se distribuirá entre los dependientes económicos del servidor público, de la siguiente manera:</p> <p>...</p> <p>IV. Los hijos menores de dieciocho años si los hay y no hayan contraído matrimonio, o no sean menores pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, o bien que tengan hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento, siempre y cuando dicho grado escolar se curse de acuerdo a su edad; ..."</p>
<p>"Artículo 92. Si el hijo pensionado llegara a los dieciocho años y no pudiera mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfer-</p>	<p>"Artículo 92. Si el hijo pensionado llegara a los dieciocho años y no pudiera mantenerse por su propio trabajo debido <i>a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfer-</i></p>

<p>medad psíquica, el pago de la pensión se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación. En tal caso, el hijo pensionado estará obligado a someterse a los reconocimientos y tratamientos que le prescriba la institución que otorgue los servicios médicos, en coordinación con el área de medicina del trabajo del instituto y a las investigaciones que en cualquier tiempo ordene el instituto para los efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión."</p>	<p><i>medad psíquica</i> [debe leerse: a que se trate de una persona con discapacidad], el pago de la pensión se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación. En tal caso, el hijo pensionado estará obligado a someterse a los reconocimientos y tratamientos que le prescriba la institución que otorgue los servicios médicos, en coordinación con el área de medicina del trabajo del instituto y a las investigaciones que en cualquier tiempo ordene el instituto para los efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión."</p>
<p>"Artículo 116. Si el hijo pensionado llegara a los dieciocho años y no pudiera mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica, el pago de la pensión por orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista la inhabilitación.</p> <p>En tal caso el hijo pensionado estará obligado a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el instituto le prescriba y proporcione, así como a las investigaciones que en cualquier tiempo éste ordene, para los efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión; asimismo, continuarán disfrutando de la pensión los hijos solteros hasta los</p>	<p>"Artículo 116. Si el hijo pensionado llegara a los dieciocho años y no pudiera mantenerse por su propio trabajo debido <i>a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica</i> [debe leerse: a que se trate de una persona con discapacidad], el pago de la pensión por orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista la inhabilitación.</p> <p>En tal caso el hijo pensionado estará obligado a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el instituto le prescriba y proporcione, así como a las investigaciones que en cualquier tiempo éste ordene, para los efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión; asimismo, continuarán disfrutando de la pensión los hijos solteros hasta los</p>

veinticinco años de edad, previa comprobación de que están realizando estudios siempre y cuando éstos sean acorde a su edad."	veinticinco años de edad, previa comprobación de que están realizando estudios siempre y cuando éstos sean acorde a su edad."
Código Civil del Estado de Aguascalientes	
"Artículo 143. El matrimonio es la unión legal de un solo hombre y una sola mujer, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, perpetuar la especie y crear entre ellos una comunidad de vida permanente."	"Artículo 143. El matrimonio es la unión legal de un solo hombre y una sola mujer , para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, perpetuar la especie y crear entre ellos una comunidad de vida permanente."
"Artículo 144. Cualquiera condición contraria a la perpetuación de la especie o a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta."	"Artículo 144. Cualquiera condición contraria a la perpetuación de la especie o a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta."
"Artículo 313 Bis. El concubinato es la unión entre un hombre y una mujer libres de matrimonio, siempre que sin impedimentos legales para contraerlo, hagan vida en común como si estuvieren casados de manera pública y permanente por un periodo mínimo de dos años."	"Artículo 313 Bis. El concubinato es la unión entre un hombre y una mujer libres de matrimonio, siempre que sin impedimentos legales para contraerlo, hagan vida en común como si estuvieren casados de manera pública y permanente por un periodo mínimo de dos años."

Las declaraciones de invalidez y las interpretaciones conformes decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 54, fracción V, 192, 237 y 238, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Seguridad y Servicios

Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 73, fracción III, en la porción normativa "*debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual dicha porción se refiere a las personas con discapacidad.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 10, fracción XVIII, 53, 61, 65, 70, fracción I, inciso b) y 73, fracciones I, párrafos segundo, en su porción normativa "*el servidor público o el pensionado*", y tercero, en su porción normativa "*de la servidora pública o pensionada*", II, en su porción normativa "*de dieciséis años*", y III, en su porción normativa "*siempre y cuando esto sea acorde a su edad*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho.

QUINTO.—Se declara la invalidez por extensión de los artículos 4o., fracción XLVI, en su porción normativa "*a excepción del caso de los pensionados que cotizarán de acuerdo al monto de la pensión que disfruten*"; 89, fracción IV, en su porción normativa "*siempre y cuando dicho grado escolar se curse de acuerdo a su edad*," y 116, párrafo segundo, en su porción normativa "*siempre y cuando éstos sean acorde a su edad*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho.

SEXTO.—En vía de consecuencia, se determina que lo dispuesto en los artículos 92, en su porción normativa "*debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica*", y 116, párrafo primero, en su porción normativa "*debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica*", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, debe entenderse en el sentido de que se refieren a personas con discapacidad.

SÉPTIMO.—Se declara la invalidez por extensión de los artículos 143, en sus porciones normativas "*de un solo hombre y una sola mujer*" y "*perpetuar*

la especie", 144, en su porción normativa "*a la perpetuación de la especie o*", y 313 Bis, en su porción normativa "*entre un hombre y una mujer*", del Código Civil del Estado de Aguascalientes, que se refieren, respectivamente, al matrimonio y al concubinato; en la inteligencia de que todas las normas del orden jurídico del Estado de Aguascalientes, que regulan el matrimonio y el concubinato deberán interpretarse y aplicarse en el sentido de que corresponden a los que se susciten entre dos personas de diferente o del mismo sexo.

OCTAVO.—Las declaraciones de invalidez y las interpretaciones conformes decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

NOVENO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al descuento de pensiones para contribuir al financiamiento de prestaciones de seguridad social, consistente en reconocer la validez del artículo 54, fracción V, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguas-

calientes. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. El Ministro Medina Mora I. se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra del test de proporcionalidad, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek en contra del test de proporcionalidad, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del test de proporcionalidad, respecto del considerando séptimo, relativo a la afectación al fondo de ahorro, consistente en reconocer la validez del artículo 192 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. El Ministro Medina Mora I. se ausentó durante esta votación.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, se manifestaron cinco votos en favor de las consideraciones por parte de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán. Se manifestaron tres votos en contra del test de proporcionalidad por parte de los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al embargo o retención de pensiones, en su apartado 1, denominado "Embargo de pensiones", consistente en reconocer la validez del artículo 237, en la porción normativa "Las pensiones que otorga esta ley a favor de los afiliados, pensionados y sus beneficiarios son inembargables, salvo los casos de resoluciones judiciales que versen sobre obligaciones alimenticias a su cargo", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al embargo o retención de pensiones, en su apartado 1, denominado "Embargo de pensiones", consistente en reconocer la validez del artículo 237, en la porción normativa "*y cuando se*

trate de adeudos con el instituto", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al embargo o retención de pensiones, en su apartado 2, denominado "Retención de prestaciones en dinero", consistente en reconocer la validez del artículo 238, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a la discriminación en perjuicio de los hijos del asegurado, en su apartado 3, denominado "Condición consistente en tener un 'defecto físico'", consistente en reconocer la validez del artículo 73, fracción III, en su porción normativa "debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El Ministro Pérez Dayán votó parcialmente a favor, por la interpretación conforme de la porción normativa "enfermedad" y por la invalidez de la porción normativa "crónica, defecto físico o psíquico". Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez

Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto, relativo al condicionamiento de prestaciones de seguridad social, y décimo, relativo a la discriminación en perjuicio de los hijos del asegurado, en sus apartados 1, denominado "Protección de menores de dieciocho años de edad", y 2, denominado "Acreditamiento del nivel de estudios", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 10, fracción XVIII, 53, 61, 65 y 73, fracciones II, en su porción normativa "de dieciséis años", y III, en su porción normativa "siempre y cuando esto sea acorde a su edad", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, relativo al descuento de pensiones para contribuir al financiamiento de prestaciones de seguridad social, y noveno, relativo a la discriminación en perjuicio de quienes tienen un vínculo conyugal o concubinato contra otra persona del mismo sexo, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 70, fracción I, inciso b) y 73, fracción I, párrafos segundo, en su porción normativa "el servidor público o el pensionado", y tercero, en su porción normativa "de la servidora pública o pensionada", de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. El Ministro Medina Mora I. se ausentó durante esta votación.

En relación con los puntos resolutivos quinto, sexto, séptimo y octavo:

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo a los efectos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

A propuesta del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de agosto de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 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 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de dos de abril de dos mil diecinueve.

En el presente asunto, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada en el rubro, en la que se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 232, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado, el 26 de febrero de 2018.

Aunque comparto el sentido y las consideraciones de la sentencia, me permito formular algunas aclaraciones.

En el considerando octavo, se invalida el artículo 70, fracción I, inciso b), de la ley impugnada, que establece la obligación de los pensionados de aportar para el seguro de gastos funerarios en relación con el diverso 54, fracción V de ese mismo ordenamiento, porque transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de los pensionados.

Con base en lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 101/2014,¹ 19/2015² y 121/2015,³ se determinó

¹ Resuelta el dieciocho de agosto de dos mil quince. En relación con el punto resolutivo segundo: Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 19 y tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 16, párrafo primero, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que indica "pensionistas", contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 16, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que indica "y pensiones gravables", contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por consideraciones adicionales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración extensiva de invalidez del artículo 95, fracción II, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que determina "y pensionistas", contenida en el apartado VII, relativo a los efectos. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

² Resuelta el veintisiete de octubre de dos mil quince. En relación con el punto resolutivo segundo: Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

que los pensionados o pensionistas se encuentran en una situación distinta a los trabajadores en activo y no existe justificación constitucional que permita que se les dé el mismo trato, descontándoles un porcentaje adicional sobre su pensión para aportar al financiamiento de prestaciones de seguridad social.

Como lo manifesté desde que se discutió la acción de inconstitucionalidad 101/2014, considero que no se puede vedar o excluir totalmente la posibilidad de que haya aportaciones una vez que la persona se ubica en la categoría de pensionado o jubilado, porque, efectivamente, los sistemas de seguridad social, sobre todo los de reparto, se basan en un esquema de solidaridad en donde existen aportaciones para cubrir (en beneficio del universo que se encuentra en las hipótesis previstas en las leyes), los servicios que deben otorgársele por razón de seguridad social.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán por un argumento de falta de razonabilidad y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

³ Resuelta el trece de octubre de dos mil dieciséis. En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando cuarto, denominado "Análisis del único concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV y V del artículo 10 de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca", en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, fracciones III, IV y V, de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando cuarto, denominado "Análisis del único concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV y V del artículo 10 de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca", en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio octavo, párrafo primero, de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos de la invalidez de la norma, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracción VI, en la porción normativa "pensionados y pensionistas", 18, párrafo primero, en la porción normativa "y para exigir el pago de adeudos al Fondo de Pensiones", y 56, fracción VI, en la porción normativa "pensionados, pensionistas", de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán votaron en contra.

En esa ocasión señalé que los asuntos deben contemplarse en sus méritos en cada caso concreto, sobre todo en los sistemas de pensiones estatales, ya que introducen modalidades; no obstante, también precisé que no es posible dar un trato idéntico a quien está en activo y a quien ya tiene la condición de pensionado o jubilado. En ese sentido, me he separado del criterio mayoritario vigente, que prohíbe de manera absoluta cualquier descuento a los pensionados o jubilados, para financiar prestaciones de seguridad social.

Por tanto, estimo que en el presente asunto debió realizarse el estudio del tipo de aportación y su monto, a fin de determinar si efectivamente la ley vulnera el derecho a la igualdad, al prever el descuento para financiar la prestación de gastos funerarios.

En el considerando décimo se abordaron los planteamientos relacionados con la discriminación en perjuicio de los hijos, y en su inciso 3, relativo a la condición consistente en tener un "*defecto físico*". Ese apartado concluye con el reconocimiento de validez del artículo 73, fracción III, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, en la porción normativa "*debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*", al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual dicha porción se refiere a las personas con discapacidad.

Se precisó que el concepto referido deberá entenderse en los términos definidos por el artículo 1o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en la aplicación de la disposición deberá atenderse en todo momento al modelo social y de derechos humanos de protección de las personas con discapacidad, con la precisión de que quienes se ubiquen en ese supuesto continuarán gozando de la atención de salud con independencia de su edad, aunque superen los veinticinco años.

Comparto esa conclusión y las consideraciones que la sustentan; sin embargo, durante la discusión del asunto sometí al Tribunal Pleno la propuesta de incorporar a la resolución la determinación de que no se cumplió con la consulta previa a las personas con discapacidad, reconocida en las convenciones de las que es parte el Estado Mexicano.

En el artículo 4, párrafo 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ se establece la obligación a cargo de los Estados de celebrar consultas estrechas y de colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños con discapacidad, por medio de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva esa convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

⁴ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

A fin de determinar el contenido del derecho a la consulta estrecha y la colaboración activa, debe atenderse a la Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención, emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es el mecanismo de supervisión adoptado por los propios Estados Parte en los artículos 34 a 37 de la mencionada convención.

En los párrafos 18 a 20 de la observación general⁵ se establece que la expresión "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*", que figura en el artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. Se enfatiza la necesidad de otorgar una interpretación amplia a las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, lo cual permite a los Estados Parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.

También se aclara que en caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados Parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

⁵ "18. La expresión 'cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad', que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados Partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas.

"19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados Partes que no sea compatible con la convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados Partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

"20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo."

Como ejemplo de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad se mencionan, entre otros temas, los seguros sociales y las pensiones de invalidez.

El comité precisa que la "*celebración de consultas estrechas y la colaboración activa*" con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones (párrafo 21).

También refiere que los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad, lo cual requiere acceso a toda la información y exige que se haga por medios accesibles y mediante la adopción de ajustes razonables (párrafo 22).

El comité reconoce la importancia de incluir a los niños y a las niñas con discapacidad en la elaboración y aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a esos niños (párrafo 24).

En el párrafo 53, se aclara que, a fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Parte deberían dotarse de marcos y procedimientos jurídicos y reglamentarios para garantizar la participación plena y en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en los procesos de adopción de decisiones y la elaboración de legislación y políticas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, lo cual incluye legislación, políticas, estrategias y planes de acción en materia de discapacidad. Los Estados Parte deberían aprobar disposiciones que prevean puestos para las organizaciones de personas con discapacidad en comités permanentes y/o grupos de trabajo temporales, otorgándoles el derecho a designar a miembros para esos órganos.

En el párrafo 66 se prevé la obligación de los Estados Parte de garantizar el derecho a la consulta mediante recursos eficaces, de la siguiente forma:

"66. Los Estados Partes deberían reconocer los recursos eficaces, como las acciones o demandas colectivas, para hacer valer el derecho de las personas con discapacidad a participar. Las autoridades públicas pueden contribuir de manera importante a garantizar eficazmente el acceso de las personas con discapacidad a la justicia en situaciones que repercutan negativamente en sus derechos. Algunos recursos eficaces serían: a) la suspensión del procedimiento; b) el retorno a una fase anterior del procedimiento para garantizar la consulta y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad; c) el aplazamiento de la ejecución de la decisión hasta que se hayan efectuado las consultas pertinentes; y d) la anulación, total o parcial, de la decisión, por incumplimiento de los artículos 4, párrafo 3, y 33, párrafo 3."

Otro documento que sirve de orientación es el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, presentado en virtud de la resolución 26/20 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.⁶

En ese informe, se aclara que la participación de las personas con discapacidad en la vida pública debe ser un principio transversal de una buena gobernanza.

Se destaca que la expresión "*sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*" incluida en la convención, debe entenderse en sentido amplio.

La relatora enfatiza que, en la elaboración de las leyes y políticas, se debe consultar con las personas con discapacidad y fomentar su colaboración activa, así como crear mecanismos y vías de recurso oficiales para impugnar las decisiones que se adopten sin ese requisito previo de validez (párrafos 62 y 64).

Como forma de garantizar esa participación, el informe expone la necesidad de establecer mecanismos y protocolos oficiales, en todos los niveles de gobierno, para celebrar consultas sistemáticas con las organizaciones que representan a personas con discapacidad (párrafos 66 a 70). Asimismo, se debe hacer efectivo ese derecho sin discriminación; por ejemplo, exige prestar especial atención a las mujeres y niñas con discapacidad que están más expuestas a formas múltiples de discriminación (párrafos 71 a 74).

Resalta el informe que la accesibilidad es una condición que debe garantizar en relación con todo tipo de instalaciones y procedimientos relacionados con la adopción de las decisiones y las consultas en la esfera pública (párrafos 75 a 77). Asimismo, el Estado debe mantener consultas y contactos de buena fe con las organizaciones que representan a personas con discapacidad (párrafos 78 a 80). Aunado a ello, los Estados deben crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de que las personas con discapacidad participen en las decisiones públicas y la influencia positiva que tienen en el proceso de adopción de decisiones (párrafos 81 y 82).

En el presente asunto, la porción normativa repercute en la protección social de las personas con discapacidad, lo cual incide en uno de los derechos reconocidos en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Incluso, en el párrafo 20 de la observación general citada, se menciona a la seguridad social como un ámbito que repercute directamente en los derechos de las personas con discapacidad.

Tomando en cuenta un parámetro amplio de protección, que es acorde con la finalidad de la convención, la adopción de la medida legislativa impugnada exige la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad.

Dado que no está demostrado que el legislador haya garantizado ese derecho, debió tenerse por actualizada la vulneración al artículo 4.3 de la mencionada convención.

⁶ A/HRC/31/62. Consejo de Derechos Humanos, 31er. Periodo de sesiones. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. 12 de enero de 2016.

No obstante, estimo que la consecuencia de esa conclusión es suficiente para restar legitimidad a la norma impugnada, mas no implica de manera absoluta un vicio que conduzca a invalidar en todos los casos el decreto legislativo en su integridad.

Como lo expresa el Comité Internacional, en este tipo de casos el Estado debe demostrar que la cuestión examinada no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requirió la celebración de consultas.

Por ello, estimo que, en el presente asunto, la falta de consulta no constituía un vicio que condujera a invalidar la ley en su totalidad, pues no todos sus preceptos tienen un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad. Además, debe ponderarse que se trata de un ordenamiento que reglamenta y hace posible el ejercicio del derecho a la seguridad social, que se integra por un complejo sistema de instituciones, procedimientos y prestaciones, por lo que su invalidez general o inejecución causaría mayores perjuicios, incluso, en contra de las propias personas con discapacidad.

Por otra parte, a fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 17 constitucional, en el sentido de privilegiar la solución integral del conflicto, resultaba necesario emitir el pronunciamiento sobre la cuestión de discriminación planteada por la comisión accionante. Lo anterior, en el entendido de que ante cualquier indicio de repercusión en la vida de las personas con discapacidad, la norma general o porción normativa que tenga esa incidencia deberá ser declarada inválida, dado que existe un vicio que destruyó la presunción de validez de que gozan, en general, los actos legislativos, en la medida en que el Estado es incapaz de demostrar que esa medida no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad.

Cabe destacar que el propio comité reconoce que el recurso efectivo no siempre se traduce en la reposición del procedimiento o en la invalidez total de la norma, sino que la falta de consulta es plausible remediarla mediante la invalidez parcial, con los efectos de expulsión del ordenamiento o de interpretación manipulativa que ha reconocido el Tribunal Pleno, con la condición de que el legislador se encuentra obligado a efectuar la consulta ordenada en los instrumentos internacionales, ante cualquier ajuste o modificación que pretenda remediar la situación generada por la declaración de invalidez.

Esta propuesta resulta acorde con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas. He expresado reiteradamente que la exigencia de consulta previa ante la afectación que se produce con la emisión de un acto legislativo, debe ser prudencial y tomar en cuenta las circunstancias de cada caso y el contenido de las normas impugnadas. Así, en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 151/2017, expresé que el análisis de afectación, en mi opinión, no debe realizarse necesariamente de manera sistemática, sino precepto por precepto; de tal manera que se tenga claro que puedan llegar a dañarse los derechos e intereses de la comunidad indígena.

Éstas son las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo

9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de agosto de 2019.

Este voto se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la acción de inconstitucionalidad 40/2018.

1. En sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 40/2018, en la que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclamó la invalidez de los artículos 10, fracción XVIII; 53; 61; 65; 70, fracción I, inciso b), en relación con el 54, fracción V; 73, fracciones I, II y III, en la porción normativa "siempre y cuando esto sea acorde a su edad"; 192; 237, en la porción normativa "y cuando se trate de adeudos con el instituto" y 238, párrafos segundo y tercero, todos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa mediante Decreto 232, de fecha veintiséis de febrero de dos mil dieciocho.
2. En el siguiente voto abordaré los temas particulares que me llevaron a votar en contra de declarar la validez de algunas porciones normativas, por lo cual, precisaré, en primer lugar, las razones de la mayoría y, en segundo lugar, las razones de mi disenso.
3. **Tema 1: Retención de pensiones en dinero. Artículo 238 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.**
4. En la resolución mayoritaria, se aprobó por mayoría de ocho votos el considerando sexto, relativo a reconocer la validez del artículo 238, párrafos segundo y tercero, de la ley referida, a partir de una interpretación conforme.
5. Respecto del segundo párrafo que establece el derecho de retención a favor del instituto para descontar por sí, las cantidades que adeude el afiliado, pensionado o beneficiario por cualquier concepto, se determinó que dicha afectación sólo autoriza al instituto a retener las cantidades adeudadas con cargo a las prestaciones pecuniarías, pero no significa que esa retención sea inimpugnable y definitiva ni tampoco implica una suspensión en la prestación del servicio de seguridad social. Se precisó que no existe una prohibición absoluta de afectación de las prestaciones de seguridad social, pues se ha reconocido a los organismos ciertas facultades de ejecución. Aunado a ello, se determinó que la retención no se autoriza de manera indiscriminada frente a cualquier obligación y acreedor, sino respecto de adeudos que haya contraído el propio titular de la prestación de seguridad social.
6. En lo relativo al tercer párrafo, se consideró que debe interpretarse como una limitación no sólo a la retención, sino también a cualquier embargo que deba efectuarse a las pensiones; de manera que esa afectación nunca podrá exceder del cuarenta por ciento de la pensión, además de que tampoco podrá afectar el monto que garantice

al afectado el derecho al salario mínimo general aplicable conforme a la ley local. En consecuencia, se determinó que la porción normativa resulta válida, en tanto que es un límite válido a las afectaciones al pago íntegro de las pensiones, sea por retención o embargo.

7. Respetuosamente, disiento de las razones de la mayoría, pues considero que se debió tomar en cuenta que los pensionados se encuentran en una situación distinta a los trabajadores en activo y no existe justificación constitucional que permita que se les dé el mismo trato, descontándoles de sus respectivas percepciones para cumplir con las obligaciones contraídas con el instituto.
8. En mi opinión, debió tomarse en cuenta que, a nivel constitucional, al trabajador en activo se le atribuyen ciertas características, tales como la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación y, por otro lado, al pensionado no se le atribuye ninguna de estas características, ya que su ingreso sólo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización, pero no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones.
9. En consecuencia, al encontrarse los pensionados en una situación completamente distinta a los trabajadores en activo, no existe razón constitucional que justifique que a los pensionados se les trate de la misma manera que a los trabajadores en activo, pues se encuentran en situaciones distintas.
10. Dicho de otra forma, para que el trato igualitario pudiera justificarse sería indispensable que entre ambos grupos, pensionados y trabajadores en activo, hubiera una situación comparable; sin embargo, cada grupo goza de características completamente distintas.¹
11. Considero que no se determina cuál es el fin legítimo del sacrificio que se pretende sobre el derecho de propiedad (como pensión) y si éste es idóneo, necesario y proporcional (en sentido estricto) en relación con la intención del Poder Reformador de obligar a los pensionados al cumplimiento de sus obligaciones contraídas con el instituto. En mi opinión, en relación con la necesidad de la medida, es posible evidenciar que existen medidas alternativas menos lesivas del derecho a la propiedad (en su acepción "pensión") y más protectoras del mismo con la finalidad de obligar a los pensionados al cumplimiento de sus obligaciones contraídas con el instituto. Una de ellas sería el requerimiento de pago para que el pensionado tenga oportunidad de señalar de qué manera puede cumplir con la obligación, o bien, aplicar la retención derivada de un procedimiento judicial previo.

¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, página 225, número de registro digital: 2015597 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas», de título y subtítulo: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN."

12. Así, en mi opinión, debieron invalidarse los párrafos segundo y tercero del artículo 238 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.
13. **Tema 2: Afectación al fondo de ahorro. Artículo 192 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.**
14. Los ocho Ministros que integraron la mayoría aprobaron, en el considerando séptimo, que el artículo 192 de la ley que establece la afectación al fondo de ahorro si el servidor público que tuviera algún adeudo con el instituto, hubiera otorgado garantía solidaria con otros servidores públicos o por responsabilidades con las entidades públicas patronales de su adscripción, no transgrede el derecho a la seguridad social y, en consecuencia, reconocieron su validez.
15. En mi opinión, se debió declarar la invalidez del artículo 192 de la ley impugnada, pues no supera el test de proporcionalidad, ya que existen medidas alternativas menos lesivas del derecho a la seguridad social y más protectoras del mismo con la finalidad de obligar a los trabajadores a cumplir con las obligaciones contraídas con el instituto. Un ejemplo sería, efectivamente, afectar el fondo de ahorro, pero sólo una vez que se hayan cubierto las exigencias normativas prescritas en los artículos 14 de la Constitución Federal y 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con sus respectivas interpretaciones.
16. Conforme al test de proporcionalidad, al superar la necesidad de la medida, considero que tal afectación al fondo de ahorro de los trabajadores es inconstitucional, pues existen formas alternas de restringir el derecho a la seguridad social que son menos lesivas y más protectoras del mismo; sin sacrificar de forma absoluta, además, el derecho de los trabajadores al acceso a la justicia.
17. **Tema 3: Discriminación en perjuicio de los hijos del asegurado. Artículo 73, fracción III, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.**
18. En la resolución mayoritaria, se aprobó por mayoría de ocho votos el considerando décimo, relativo a la discriminación en perjuicio de los hijos del asegurado, en su apartado 3, denominado "Condición consistente en tener un defecto físico", por lo que se reconoció la validez del artículo 73, fracción III, en su porción normativa "debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico" a partir de una interpretación conforme.
19. No comparto las razones de la mayoría, pues considero que se debió declarar la invalidez total de la norma por un vicio en el proceso legislativo que la afecta, a saber: la ausencia de consulta y colaboración con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan. Ello, en términos de la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece lo siguiente: "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

20. Consecuentemente, y con el respeto de siempre, voté en contra de los temas referidos, pues, en mi opinión, se debió declarar la invalidez de los preceptos señalados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de agosto de 2019.

Este voto se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particulares y concurrentes que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, relativo a la acción de inconstitucionalidad 40/2018.

En sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 40/2018, en la que reconoció la validez de diversos artículos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintisiete de febrero de dos mil dieciocho.

Si bien compartí muchas de las determinaciones alcanzadas, existen otras en las que estimo necesario apartarme de las consideraciones que las sustentan y otras con las que no coincido. En función de ello, formulo los siguientes votos separados:

I. Voto particular respecto de la primera parte del considerando sexto de la sentencia.

En la primera parte del sexto considerando del proyecto, se analizó el tema relativo a la posibilidad de que procedan los embargos en contra de las pensiones de los trabajadores, previsto en los artículos 237 y 238 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.¹

La mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los supuestos que permiten embargar las pensiones que otorga esa ley a favor de los afiliados, pensionados y sus beneficiarios en "... los casos de resoluciones judiciales que versen sobre obligaciones alimenticias a su cargo y *cuando se trate de adeudos con el instituto* ...". Tratándose de obligaciones alimenticias, el fallo sostiene que se trata de una medida que hace factible la ejecución de sentencias, lo que es acorde con el artículo 17 constitucional, además de que persigue satisfacer las necesidades de la familia que dependen del deudor alimentario. En cuanto al segundo supuesto –cuando se trate de adeudos con el instituto– se sostuvo que con ello se busca el cumplimiento

¹ **"Artículo 237.** Las pensiones que otorga esta ley a favor de los afiliados, pensionados y sus beneficiarios son inembargables, salvo los casos de resoluciones judiciales que versen sobre obligaciones alimenticias a su cargo y cuando se trate de adeudos con el instituto."

"Artículo 238. Es nula de pleno derecho todo convenio, renuncia, enajenación, gravamen o cualquiera otra transacción que impida o limite el derecho a la obtención o disfrute de una pensión y de las demás prestaciones otorgadas por esta ley.

"El instituto podrá retener por sí mismo las prestaciones en dinero en las cantidades estrictamente suficientes y aplicarlas al pago de los adeudos que el afiliado, pensionado o beneficiario tenga por cualquier concepto con el propio instituto.

"El instituto podrá realizar retenciones por adeudos en relación con pensiones. La retención no podrá exceder del cuarenta por ciento de la pensión."

de las obligaciones que los titulares hayan contraído con el instituto, lo cual no afecta los salarios mínimos de los pensionados.

Comparto plenamente la constitucionalidad de los preceptos impugnados únicamente por cuanto hace al primer supuesto de embargo de la pensión de los trabajadores, pero no así el segundo de ellos, respecto del cual estimo que debió declararse su invalidez.

El Pleno de esta Suprema Corte en múltiples precedentes² ha sostenido que las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro gozan de las medidas de protección al salario que resulten aplicables, pues ambos son conceptos que son asimilables al ser producto del trabajo (salario en activo, pensión en retiro). Así, la fracción VIII del apartado A y la fracción VI del apartado B del artículo 123 constitucional prevén, por un lado, que el salario mínimo queda exceptuado de embargo y, por otro, que no pueden hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos que no estén previstos en la ley.

Por su parte, el artículo 112³ de la Ley Federal del Trabajo dispone que los salarios de los trabajadores no son embargables, *salvo el caso de las pensiones alimenticias*, por lo que los patrones no están obligados a ejecutar una orden administrativa o judicial diversa a la antes señalada. Esta disposición de la Ley Federal del Trabajo, en tanto confiere una protección al salario, no puede ser contravenida por los Estados, pues en términos del artículo 116, fracción VI, de la Constitución General de la República, las legislaciones burocráticas locales **deben ser conformes al artículo 123 constitucional "y sus disposiciones reglamentarias"**.

Esta remisión constitucional a las leyes reglamentarias del artículo 123, como parámetro de regularidad de las legislaciones locales, ha sido interpretada por esta Suprema Corte,⁴ precisamente en el sentido de que los Estados no pueden conceder menos

² Tales como son los amparos en revisión 742/2010, 56/2011 y 58/2011, en los cuales me separé respecto de la argumentación que sustentaron lo relativo al derecho al mínimo vital.

³ **"Artículo 112.** Los salarios de los trabajadores no podrán ser embargados, salvo el caso de pensiones alimenticias decretadas por la autoridad competente en beneficio de las personas señaladas en el artículo 110, fracción V.

"Los patrones no están obligados a cumplir ninguna otra orden judicial o administrativa de embargo."

⁴ Véase la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 636, de título, subtítulo y texto siguientes: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los Congresos Locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'. Consecuentemente, las Legislativas Locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional."

protecciones que las garantizadas por la Ley Federal del Trabajo y la ley federal burocrática, las cuales son de observancia obligatoria para las entidades federativas en aquellos aspectos que desarrollan los principios y normas mínimas constitucionales.

Así, siguiendo la lógica de que las pensiones y prestaciones de retiro deben tener la misma protección que el salario, no cabe sino concluir que el legislador local sólo puede permitir el embargo de las pensiones con motivo de obligaciones alimentarias del pensionado, al ser éste el único supuesto que prevé la Ley Federal del Trabajo.

En cambio, queda vedado el embargo de la pensión por cualquier otro tipo de adeudo, pues el salario es inembargable para cualquier otro caso; es decir, fuera del embargo por alimentos, estimo inconstitucional que el artículo 237 permita que se embargue la pensión por adeudos con el instituto.

Consecuentemente, desde mi perspectiva, resulta inconstitucional el artículo 237 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes en la parte que permite el embargo de las pensiones cuando se trate de adeudos con el instituto.

II. Voto particular respecto de la segunda parte del considerando sexto de la sentencia.

En el segundo apartado del considerando sexto, se abordó el tema relativo a la posibilidad de que el Instituto de Seguridad Social del Estado pueda retener parte de las pensiones por adeudos con dicho instituto a efecto de liquidarlas, en términos del 238 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.⁵

El Pleno reconoció la validez de dicho precepto, en tanto se estimó que sólo constituye una facultad ejecutiva a favor del Instituto de Seguridad del Estado, cuyo ejercicio puede impugnarse con posterioridad, y no una limitante del derecho a la seguridad social; sin embargo, estimo que los dos párrafos del citado artículo 238 tendría que declararse inconstitucional.

El artículo 238 dispone que el instituto podrá retener por sí mismo las prestaciones en las cantidades estrictamente suficientes y aplicarlas al pago de los adeudos que el afiliado, pensionado o beneficiario tenga por cualquier concepto con el propio instituto, además de que permite que el instituto realice retenciones por adeudos relacionados con las pensiones.

⁵ **"Artículo 238.** Es nula de pleno derecho todo convenio, renuncia, enajenación, gravamen o cualquiera otra transacción que impida o limite el derecho a la obtención o disfrute de una pensión y de las demás prestaciones otorgadas por esta ley.

"El instituto podrá retener por sí mismo las prestaciones en dinero en las cantidades estrictamente suficientes y aplicarlas al pago de los adeudos que el afiliado, pensionado o beneficiario tenga por cualquier concepto con el propio instituto.

"El instituto podrá realizar retenciones por adeudos en relación con pensiones. La retención no podrá exceder del cuarenta por ciento de la pensión."

En términos del artículo 225⁶ de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, el instituto cuenta con herramientas para exigir a la dependencia patronal el entero (con actualización y recargos) de las cuotas que se hubieran omitido pagar, tales como son: a) ejecutar de forma forzosa a las dependencias para cubrir las cuotas y aportaciones; y, b) iniciar un proceso contencioso administrativo ante el tribunal local.

Por su parte, el diverso 218⁷ faculta a la Secretaría de Finanzas del Estado, a petición del instituto, efectuar la retención y entero a las entidades públicas patronales, respecto de los créditos vencidos a favor de éste. Asimismo, el diverso 226⁸ dispone que la falta de entero, en tiempo y forma, de las aportaciones, de las retenciones o de ambas, dará lugar a la generación de actualización y recargos a cargo de la entidad pública patronal, sin responsabilidad para los afiliados.

Con base en lo antes expuesto, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Aguascalientes cuenta con los mecanismos necesarios para hacer exigible a la entidad pública patronal el pago de los adeudos por no enterar las cuotas para las pensiones de los trabajadores. En ese sentido, al margen de que la patronal no hubiera retenido la pensión, o bien, la retuvo, pero no la enteró, lo cierto es que se trata de una causa imputable a ella y, por ende, el pensionado no tiene por qué resentir una merma en su pensión.

Consecuentemente, considero que no existe justificación constitucional alguna a partir de la cual se permita al Instituto de Seguridad Social del Estado de Aguascalientes realizar retenciones por adeudos de pensiones, cuando dicho instituto tiene facul-

⁶ **"Artículo 225.** El entero de las cuotas, aportaciones y retenciones que correspondan a las entidades públicas patronales y de los trabajadores deberá realizarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas de esta ley.

"En el caso de retenciones, aun y cuando quien deba efectuarla no la retenga, **la entidad pública patronal estará obligada a enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido, con sus actualizaciones, recargos y demás conceptos análogos.**

"Quien haga el pago de cuotas, aportaciones y retenciones deberá obtener del instituto la forma o recibo oficial o la documentación comprobatoria del pago correspondiente.

"La falta de pago de cuotas, aportaciones, retenciones, actualizaciones o recargos dará lugar a:

"I. La ejecución forzosa mediante retención en aportaciones, participaciones y cualesquiera otros recursos líquidos, en el caso de organismos públicos descentralizados y Gobiernos Municipales, se efectuará a petición del instituto y se aplicará por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado; y

"II. Procederá la demanda interpuesta ante la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, para que mediante sentencia ejecutoria se ordene a las entidades públicas patronales, el pago forzoso de los créditos adeudados en favor del instituto."

⁷ **"Artículo 218.** La Secretaría de Finanzas del Estado en auxilio y a petición del instituto deberá efectuar los cobros a las entidades públicas patronales, respecto de los créditos vencidos en favor del mismo, realizando la retención y el entero de los adeudos correspondientes. En el caso de los Municipios, la retención de los adeudos se efectuará de conformidad a la legislación en materia de coordinación fiscal entre Estado y Municipios."

⁸ **"Artículo 226.** La falta del entero, en tiempo y forma, de las aportaciones, de las retenciones o de ambas, dará lugar a la generación de actualizaciones y recargos a cargo de la entidad pública patronal, sin responsabilidad para los afiliados, ..."

tades para exigir el pago al sujeto que estaba obligado a hacerlo (la dependencia patronal).

Aunado a lo anterior, que el segundo párrafo del artículo 238 conceda la facultad de ejecución a favor del Instituto de Seguridad Social del Estado de Aguascalientes para retener de las prestaciones en dinero a que tienen derecho los pensionados, no justifica su constitucionalidad.

Cuando ese numeral hace referencia a las prestaciones económicas, ello comprende tanto las prestaciones económicas referidas en el artículo 52 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes,⁹ como también las pensiones, lo que –en ese sentido– cobran vigencia las objeciones que antes expuse.

Además, si se pensara que esa porción normativa sólo incluye las prestaciones económicas, dicha facultad ejecutiva no puede realizarse sin que se otorgue previa audiencia al pensionado o beneficiario, tal como lo exige el artículo 14 constitucional,¹⁰ pues tal medida constituye un acto privativo.

En efecto, tratándose de actos privativos (que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado) la doctrina consolidada de este Tribunal Pleno es en el sentido de que se requiere, forzosamente, la existencia de un juicio ante tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad a los hechos materia de la controversia.

Si, en el caso, el segundo párrafo del artículo 238 permite que el Instituto de Seguridad Social del Estado de Aguascalientes por sí mismo retenga un porcentaje de las prestaciones en dinero para cubrir los adeudos que con éste se tengan, no hay duda de que se priva al pensionado de los recursos económicos que debiera recibir, sin previa audiencia, lo que vulnera el artículo 14 constitucional.

No es obstáculo que la mayoría hubiera aceptado la propuesta referente a que aplica el mismo criterio que en materia fiscal, pues aun cuando es un criterio consolidado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que en dicha materia el derecho funda-

⁹ **"Artículo 52.** El derecho a las prestaciones económicas de cualquier naturaleza nace cuando el servidor público, pensionado, sus familiares derechohabientes o sus beneficiarios se encuentren en los supuestos consignados en esta ley y satisfagan los requisitos que en la misma y en sus reglamentos se señalen y en su caso causen."

¹⁰ **"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

mental de audiencia no requiere ser previa;¹¹ lo cierto es que el caso no se ubica en la materia fiscal, pues no se está en presencia del cobro de las cuotas de seguridad social, las cuales sí tienen el carácter de contribuciones,¹² sino que se trata de adeudos que contrae el pensionado o beneficiario con motivo de las diversas prestaciones que concede la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, por lo que sí tendría que haberse exigido que se respetara el derecho de previa audiencia.

¹¹ Como ejemplo de ello es la jurisprudencia 2a./J. 18/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 300, que lleva por rubro y texto los siguientes: "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 22 DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS RELATIVO, QUE ESTABLECE QUE EL INSTITUTO DETERMINARÁ EN CANTIDAD LÍQUIDA LAS CUOTAS OMITIDAS Y FORMULARÁ LA CÉDULA DE LIQUIDACIÓN CORRESPONDIENTE, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que en materia tributaria la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no necesita ser previa, de lo que se infiere que, cuando la autoridad hacendaria determina un crédito derivado del incumplimiento en el pago de una contribución, la referida garantía puede otorgarse a los gobernados con posterioridad al dictado de la liquidación correspondiente. Ahora bien, si las cuotas que se enteran al Instituto Mexicano del Seguro Social revisten la naturaleza de aportaciones de seguridad social, según lo dispuesto en los artículos 2o., fracción II, del Código Fiscal de la Federación y 287 de la Ley del Seguro Social y, por ende, éstas tienen el carácter de contribuciones, de conformidad con lo señalado por el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis P./J. 18/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 62, de rubro: 'SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS.', es claro que cuando el instituto de seguridad social en cita determina en cantidad líquida las cuotas obrero-patronales omitidas y formula la cédula de liquidación correspondiente, en términos de lo previsto en el artículo 22 del Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, no transgrede la garantía en mención, pues ésta puede otorgarse con posterioridad a la emisión de la respectiva cédula, en virtud de que el crédito deriva del incumplimiento por parte del patrón de la obligación de que se trata y su cobro debe agilizarse mediante actos ejecutivos y unilaterales, que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior, a través de la aclaración o del recurso de inconformidad previstos, respectivamente, en los artículos 51 y 294 del reglamento y ley citados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, pues ello se traduciría en que el Instituto Mexicano del Seguro Social no contara con los recursos económicos y materiales necesarios para cubrir los gastos que implica la prestación de un servicio en beneficio de los asegurados."

¹² Así lo ha sostenido tradicionalmente esta Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia P./J. 18/95, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 62, que lleva por rubro y texto los siguientes: "SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS.—Del examen de lo dispuesto en los artículos 2o. del Código Fiscal de la Federación y 260, 268, 269, 271 y demás relativos de la Ley del Seguro Social, se desprende que las cuotas al Seguro Social son contribuciones, no sólo por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos citados, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sino que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, ya que se advierte de la evolución legislativa que el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituido desde sus orígenes

Consecuentemente, no comparto ni las consideraciones ni la conclusión a la que arribó la mayoría para justificar la constitucionalidad del artículo 238, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, pues estimo que debió declararse su invalidez conforme a las consideraciones que antes expuse.

III. Voto concurrente respecto del considerando séptimo de la sentencia.

En el considerando séptimo se analizó la regularidad constitucional del citado artículo 192¹³ y se decidió, por un lado, que la afectación al fondo de ahorro de los trabajadores no incide en su totalidad en la percepción del salario, ni afecta el pago de éste, sino que la posibilidad de su afectación puede facilitar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos en los dos supuestos mencionados, en el entendido de que la afectación debe realizarse por medio de las formalidades y cauces legales para ello; además, en la foja 77 de la sentencia, para justificar la constitucionalidad de dicho artículo, se afirma que "... tampoco es posible afirmar que esos fondos carezcan de protección constitucional alguna, sino que en todo caso las medidas de afectación que prevea la ley deberán cumplir con los requisitos de proporcionalidad a los que está sujeta la restricción de los derechos humanos ...".

Estoy de acuerdo en que la afectación al fondo de ahorro para cubrir adeudos contraídos por el trabajador o pensionado, no tiene un impacto en el derecho a la seguridad social, pues dicho fondo no constituye una pensión, sino una fórmula de ahorro del trabajador que se integra por la aportación del servidor público (5% del sueldo base de cotización) y de la entidad pública patronal (2.5% del sueldo base de cotización), y tiene por finalidad –por un lado– constituir una medida de ahorro a favor del trabajador, pero también –por otro lado– servir como mecanismo para obtener recursos y otorgar financiamiento a los trabajadores.

Sin embargo, no comparto lo que señala el proyecto en el sentido de que no es posible afirmar que el fondo de ahorro carezca de protección constitucional y que, en todo caso, las medidas de afectación que prevea la ley deberán cumplir con los requisitos de proporcionalidad a los que está sujeta la restricción de los derechos humanos y la aplicación del test correspondiente.

Lo anterior, porque en la medida en que el propio proyecto señala que el fondo de ahorro es parte integrante del salario, la afectación al mismo no se rige por criterios de proporcionalidad, sino por los estándares de protección al salario derivados del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias, como es la Ley Federal del Trabajo, la

como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social, investido de la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo y que, por lo mismo, en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público."

¹³ "Artículo 192. El fondo de ahorro sólo podrá ser afectado si el servidor público tuviera algún adeudo con el instituto, hubiera otorgado garantía solidaria con otros servidores públicos o por responsabilidades con las entidades públicas patronales de su adscripción."

cual, como ya señalé, autoriza los descuentos por adeudos con los Institutos de Seguridad Social.

Incluso, en la sentencia no se precisa cuál es el derecho fundamental que se ve restringido ni la forma en que esto ocurre; por el contrario, aun cuando es cierto que el principio de proporcionalidad se ha utilizado como una herramienta metodológica para analizar la restricción a los derechos fundamentales, lo cierto es que, en el caso, no se advierte cuáles son las medidas restrictivas que estén impactando a los derechos humanos de los pensionados.

Es así que **no comparto las consideraciones** que sostuvo la posición mayoritaria de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la aplicación del test de proporcionalidad, pues en la especie no debe atenderse a éste como estándar de análisis de regularidad constitucional, sino que deben aplicarse las disposiciones protectoras del salario.

IV. Voto concurrente respecto del considerando décimo de la sentencia.

En el considerando décimo de la sentencia se analizaron diversas porciones normativas del artículo 73 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes,¹⁴ para concluir que la parte final de la fracción III de dicho numeral es contraria al derecho fundamental de igualdad y no discriminación, ya que impide el acceso a la salud a las personas con discapacidad mayores de 25 años.

Comparto la conclusión a la que arriba el proyecto, incluso, las consideraciones que sustentan la invalidez de la fracción III del artículo 73 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes; no obstante, previo a dicho análisis, estimo que debió declararse la invalidez del decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, en tanto que no se cumplió con someterse a consulta el citado ordenamiento, de conformidad con el artículo 4.3¹⁵ de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁴ "**Artículo 73.** El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"...

"II. Los hijos menores de dieciséis años del servidor público o pensionado; y

"III. Los hijos del servidor público o pensionados hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad, en cualquier rama del conocimiento en planteles del Sistema Educativo Nacional o si no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico."

¹⁵ "**Artículo 4**

"**Obligaciones generales**

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

Efectivamente, aun cuando no fue una cuestión expresamente planteada en la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estimo que la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes contiene normas vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, como son los artículos 73, fracción III, 92¹⁶ y 116.¹⁷

Así, como he sostenido en diversos asuntos,¹⁸ estimo que debió observarse el artículo 4.3 de la convención, toda vez que dicho numeral prevé una clara obligación a cargo de los Estados de consultar y colaborar activamente con las personas con discapacidad en la elaboración de legislación, como en la adopción de políticas y decisiones que las afecten, a través de las organizaciones que las representen.

Me parece que la disposición convencional expresamente precisa que siempre que los Estados vayan a legislar debe consultarse previamente a las personas con discapacidad. Esa disposición no hace matices en cuanto si el ordenamiento se refiere en su totalidad o en parte, a las personas con discapacidad, tal como es el caso de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, que contiene algunos artículos relacionados con personas con discapacidad.

La consulta previa a que se refiere el artículo 4.3 de la convención antes mencionada, es determinante para todos los procesos legislativos, ya sea para el Congreso General como de los Congresos de las entidades federativas. Así, cuando éstos van a legislar sobre cualquier materia y alguna de las disposiciones que la integran guarda relación con las personas con discapacidad, no les es disponible la citada consulta previa, sino que invariablemente tiene que escucharse a las organizaciones de las personas con discapacidad.

En el caso, de la información aportada por el Congreso del Estado de Aguascalientes no se desprende que hubiera llevado a cabo la consulta a que se refiere la norma convencional, por lo que estimo que la omisión de cumplir con la consulta previa que ordena el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Dis-

¹⁶ **"Artículo 92.** Si el hijo pensionado llegara a los dieciocho años y no pudiera mantenerse por su propio trabajo **debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica**, el pago de la pensión se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación. En tal caso, el hijo pensionado estará obligado a someterse a los reconocimientos y tratamientos que le prescriba la institución que otorgue los servicios médicos, en coordinación con el área de medicina del trabajo del instituto y a las investigaciones que en cualquier tiempo ordene el instituto para los efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión."

¹⁷ **"Artículo 116.** Si el hijo pensionado llegara a los dieciocho años y no pudiera mantenerse por su propio trabajo **debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica**, el pago de la pensión por orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista la inhabilitación.

"En tal caso el hijo pensionado estará obligado a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el instituto le prescriba y proporcione, así como a las investigaciones que en cualquier tiempo éste ordene, para los efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión; asimismo, continuarán disfrutando de la pensión los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, previa comprobación de que están realizando estudios siempre y cuando éstos sean acorde a su edad."

¹⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015, 96/2014 y 97/2014.

capacidad impacta en el procedimiento de creación de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Consecuentemente, conforme a la doctrina constitucional en materia de protección a las personas con discapacidad, debió declararse la invalidez de todo el decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, por la falta de consulta previa, tratándose de derechos de personas con discapacidad, conforme al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pese a que comparto la invalidez de la fracción III del diverso 73 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de agosto de 2019.

Este voto se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en la acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta en la sesión del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de abril de dos mil diecinueve.

En el presente asunto el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, expedida en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, mediante Decreto 232, de fecha veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, entre ellos, tal y como se desprende en el considerando décimo, se analizó la porción normativa "*debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*", del artículo 73, fracción III,¹ de la ley impugnada, que de acuerdo al concepto de invalidez formulado por la comisión actora se tildó de ser un texto legal transgresor del derecho humano a la seguridad social, así como el principio de igualdad y no discriminación, porque hace uso de un lenguaje peyorativo al usar la expresión "defecto físico", además de que reitera prejuicios y estereotipos sociales en contra de los derechos de las personas con discapacidad.

Concepto de invalidez que se discutió por los integrantes del Tribunal Pleno y por mayoría se determinó que la porción normativa impugnada no debía invalidarse, sino que cabía una interpretación conforme para aclarar el sentido; de manera que se considere que esta norma es constitucional en tanto se entiende que refiere a personas con discapacidad.

Así, para la mayoría, resultó viable otra lectura, conforme a la cual accederán a los servicios de atención de salud los hijos menores de veinticinco años de edad si demues-

¹ "Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"...

"III. Los hijos del servidor público o pensionados hasta la edad de veinticinco años, si están realizando estudios de nivel medio o superior, siempre y cuando esto sea acorde a su edad, en cualquier rama del conocimiento en planteles del Sistema Educativo Nacional o si no pueden mantenerse por sí mismos debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico."

tran realizar los estudios a que se refiere la porción normativa y los hijos con independencia de su edad que no puedan mantenerse por sí mismos debido a una discapacidad.

Conclusión que no comparto, tal y como manifesté en la sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, porque a mi parecer, ante el texto expreso de la norma, resulta evidente la discriminación basada en categoría sospechosa y, por lo tanto, se debía someter la norma a un escrutinio estricto, especialmente porque se trata de una norma sub inclusiva y –a mi parecer– claramente discriminatoria en el uso del lenguaje.

No obstante, vencido por la mayoría en el análisis del precepto, realizo este voto aclaratorio por lo que hace al considerando décimo primero, relativo a los efectos del reconocimiento de validez de la porción normativa del artículo 73, fracción III, de la ley impugnada referente a: "*debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico*", que al tenor de la interpretación conforme se entiende que refiere a las personas con discapacidad, porque vencido por la mayoría en el análisis de la constitucionalidad de esa porción normativa, comparto la redacción señalada en los efectos del reconocimiento de validez.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de agosto de 2019.

Este voto se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR).

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3111/2013. 14 DE MAYO DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ROSA MARÍA ROJAS VÉRTIZ CONTRERAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción II, de la Ley de Amparo que fue abrogada el dos de abril del presente año, pero que sigue siendo aplicable a los juicios de amparo iniciados con anterioridad al tres de abril de dos mil trece, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la nueva Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación en la fecha primeramente citada; y, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año; en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

SEGUNDO.—**Oportunidad del recurso.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición del recurso se realizó de forma oportuna.

El recurso de revisión planteado por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo aplicable al presente asunto, pues de las constancias de los autos se advierte que la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en Aguascalientes, Aguascalientes, le fue notificada a la parte quejosa por medio de lista el veintitrés de agosto de dos mil trece,⁸ surtiendo efectos el día hábil siguiente, es decir, el veintiséis de agosto del citado año, de conformidad con la fracción II del artículo 34 de la citada Ley de Amparo.

Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo que rige al caso que nos ocupa, corrió del veintisiete de agosto al nueve de septiembre de dos mil trece, sin contar en dicho cómputo los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, y primero, siete, y ocho de septiembre por ser sábados y domingos, por tanto, inhábiles de conformidad con los artículos 23 de la señalada Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Circuito en Aguascalientes, Aguascalientes, el seis de septiembre de dos mil trece, según se desprende del sello fechador que aparece en la foja dos del presente tomo, resulta evidente que se interpuso oportunamente.⁹

TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación se hace una relación, en lo que interesa, de los antecedentes del asunto que nos ocupa, de los conceptos de violación esgrimidos por la quejosa, de las consideraciones emitidas al respecto por el Tribunal Colegiado de Circuito; y, de los agravios:

I. Antecedentes del asunto.

1. Juicio natural. El tres de mayo de dos mil diez, ******, ex gobernador del Estado de Aguascalientes, demandó en la vía ordinaria civil, en

⁸ Cuaderno del juicio de amparo directo *****. Foja 237.

⁹ Cuaderno del amparo directo en revisión 3111/2013. Foja 2.

forma solidaria, de ***** , por su propio derecho y como **director general del periódico Tribuna Libre "La Voz del Pueblo" en sus dos publicaciones (portada azul y roja) y Periódico Página 24 "El Mejor Periodismo Diario"**, ***** (cartonista por dibujar al actor), y de ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , la reparación del daño moral causado al actor, así como, la declaración de que incurrieron en responsabilidad civil por hecho ilícito, por virtud de las notas publicadas en los periódicos Tribuna Libre "La Voz del Pueblo" en sus dos ediciones y Página 24 "El mejor periodismo diario", la publicación de un extracto de la sentencia definitiva en dichos periódicos, se les ordene se abstengan de realizar conductas ilícitas en contra del actor, la orden de destrucción de los archivos o registros electrónicos que contienen las notas periodísticas de que se duele el actor, y el pago de gastos y costas.

En los hechos el quejoso, esencialmente señala que tiene una trayectoria de más de 30 años como empresario en el ramo comercial en el Estado de Aguascalientes, habiéndose desempeñado honrada y exitosamente en el área comercial, y habiendo asumido al menos 23 cargos en instituciones financieras, patronatos, cámaras, asociaciones y consejos. Así como, una trayectoria de más de 15 años como servidor público, en los que fungió como gobernador del Estado de Aguascalientes durante el periodo 1998 a 2004, subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación en el Gobierno Federal en 2005 y 2006, y senador de la República en el periodo 2006-2012.

Señala que a partir del diecisiete de mayo de dos mil siete a la fecha de la demanda, en los periódicos Tribuna Libre "La Voz del Pueblo" y Página 24 "El Mejor Periodismo Diario", de forma sistemática y con la intención de desprestigiarlo, se han publicado diversas notas injuriosas, ofensivas al actor, que atentan contra su vida privada, honor y reputación, ocasionándole un daño moral y contraviniendo los artículos 1, fracción I, 2, fracciones I, 4, 5, 6, 16 y demás relativos de la Ley sobre Delitos de Imprenta, y que constituyen hechos ilícitos, situándose en el supuesto que establece el artículo 1916 del Código Civil Federal. Funda también su demanda en los artículos 1o., 6o., 7o. y 133 de la Constitución Federal, y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se duele de que los demandados han abusado de su derecho a la libertad de expresión.

Por acuerdo del seis de mayo de dos mil diez, el Juez Segundo de Distrito se declaró legalmente incompetente para conocer de la demanda. El actor interpuso un recurso de apelación contra el auto mencionado.

El veintitrés de julio de dos mil diez, el Tribunal Unitario de Trigésimo Circuito resolvió revocar el auto apelado, y declarar al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Aguascalientes como competente para conocer de la demanda planteada por el actor.

La demanda se registró bajo el número ***** del índice del Juzgado Segundo de Distrito del Trigésimo Circuito. Seguido el juicio en sus trámites, el Juez del conocimiento dictó sentencia el treinta de octubre de dos mil doce, en el sentido de declarar improcedente la acción intentada. En dicha sentencia el Juzgado de Distrito:

- Se declaró finalmente competente para conocer del asunto.
- Declaró la prescripción de la acción respecto de todas aquellas notas publicadas antes del dos de mayo de dos mil ocho.
- Analizó los elementos por acreditar en la acción para pedir indemnización por daño moral: a) la existencia de un acto o hecho ilícito; b) que ese hecho o conducta haya producido una afectación a determinada persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración física o en la consideración que de sí misma tengan los demás; y, c) Que se dé una relación de causalidad entre el hecho y la afectación indicada. Por tanto se abocó a verificar la actualización de cada uno de esos elementos, en el desarrollo de la sentencia.
- Revisó si las publicaciones son o no constitutivas de hechos ilícitos, de acuerdo a lo previsto en los numerales de la Ley sobre Delitos de Imprenta, únicamente para efectos civiles, analizadas desde su contexto sociopolítico y no de forma aislada, o destacando las frases en particular.
- Concluye de su análisis, que las notas acusadas de ilegales pueden clasificarse en dos grupos, en el primero, se concentran todas aquellas que contienen expresiones relacionadas con las diversas labores políticas y de función pública que ha desempeñado el actor, incluyendo las caricaturas que hacen alusión al actor, sin embargo no especifica a cuales notas en particular se refiere. En el segundo grupo, se reúnen aquellas notas que en nada hacen alusión al actor, sino que informan de diversas circunstancias del acontecer estatal, en las que se usan palabras como *****peo, *****pear, *****pearon, *****peado, *****peárselo, *****-pillo.
- Concluyó de su estudio que las notas del primer grupo, **no constituyen un acto ilícito**, habida cuenta que los demandados publicaron en ejer-

cicio de su derecho de libertad de imprenta, consagrado en el artículo 7o. de la Constitución, ya fuere en calidad de columnista, o de propietario de los medios de imprenta, o en el ejercicio de su derecho de libre expresión, protegido por el artículo 6o. de la Carta Magna; sin que existan datos que revelen que los demandados hayan excedido los términos y limitaciones atacando la moral, los derechos de terceros, provocado algún delito, o perturbado el orden público, pues a pesar de contener expresiones ofensivas e insultos, las mismas, considera el juzgado, fueron emitidas en un contexto de exaltación política, por el incremento en el nivel de violencia que sufrió la entidad durante esos años y dirigidas a criticar el desempeño del actor en sus diferentes ámbitos como funcionario público, a manera de opinión o reproducción de opiniones de terceros. Dichas expresiones en beneficio del diálogo democrático tienen una mayor protección, ya que están relacionadas con temas de notorio interés público.

- En relación al segundo grupo, el Juez concluyó que **tampoco pueden ser consideradas como hechos ilícitos**, toda vez que las mismas no contienen expresión tal que permita particularizar las frases y palabras usadas como dirigidas al actor. Por lo que no necesariamente están referidas a su persona.

- Por los puntos anteriores declaró que **no** se encuentra debidamente acreditado el primer elemento de la acción de indemnización por daño moral.

- Determinó que el demandado tampoco probó de forma alguna el daño moral sufrido en sus afectos, honor, decoro, dignidad ni reputación.

2. Recurso de apelación. En contra de la determinación anterior, la parte actora interpuso recurso de apelación; el cual se tramitó bajo el toca civil ***** , del índice del Tribunal Unitario del Trigésimo Circuito, resuelto el treinta y uno de enero de dos mil trece, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida. En dicha resolución el Tribunal Unitario del Trigésimo Circuito:

- Consideró que el Juez de Primera Instancia acertadamente analizó en conjunto y armónicamente el contenido de las notas, bajo los parámetros de la legislación civil, atendiendo a otros ordenamientos que establecen límites a la libertad de expresión, para calificar de legales o ilegales las publicaciones de los demandados.

- Consideró infundados los argumentos del quejoso en que se duele de que el Juez de primera instancia haya considerado que no era posible atribuir la autoría de las notas a los demandados, porque no fueron reconocidas,

siendo que tampoco fueron objetadas, y que durante las confesionales desahogadas en el juicio manifestaron que no se hicieron con la intención de causar un daño moral, sino para emitir una opinión crítica. La responsable manifestó que esas afirmaciones no llevaban a asumir que los demandados fueran los autores de las notas, y que para ello no era suficiente concatenar las iniciales que aparecían en las notas con los nombres de colaboradores que aparecen en el directorio de los diarios en cuestión. Sin embargo, concluyó que aun suponiendo que las notas no tuvieran que ser reconocidas, lo cierto es que no excedieron los límites de la libertad de expresión.

- Ante la queja del actor respecto a la forma en la que el Juez sólo utilizó el contexto político-social para analizar las notas alegadas de ilegales, sin apego a la legislación civil federal, por haber incluido notas que nada tenían que ver con la función pública del actor, el tribunal manifestó que el análisis de las notas no se hizo en forma desvinculada del marco jurídico aplicable, ni del contexto social y político de la colectividad. Asimismo, señaló que si bien algunas notas versan sobre información de carácter personal del actor o de otras personas conocidas en el medio, en todos los casos es traída a colación, con motivo de algún acontecimiento político. Asimismo, aluden al actor para criticar su desempeño público, o retoman algún antecedente necesario para calificar o emitir algún comentario relacionado con la administración de funcionarios públicos del momento de las notas.

- Consideró que en este caso las opiniones sobre el actuar particular presente o pasado de una persona, que se concatenan como referencia o antecedente de un tema de interés general, como lo es la calificación y crítica de la administración pública, en la ponderación entre derechos, el derecho al honor y a la intimidad deben, ceder ante el derecho a la información, la expresión y la prensa.

- Consideró que el Juez de distrito **sí** fue exhaustivo en su análisis de las notas, pues todas las notas fueron mencionadas en el juicio, y a partir de ello las clasificó en dos grandes grupos para un mejor análisis del asunto.

- Agrega que aun cuando algunas de las imputaciones hayan sido falsas, ello no le concede la razón al actor, pues aun cuando es deseable que los periodistas corroboren la información, esa exigencia moral no puede cumplirse sacramentalmente en todos los casos, en cuyo caso, basta que se circulen creyendo fundadamente que son verdaderos.

- Consideró que en relación al segundo grupo de notas, no se demostró que se refirieran al actor y en segundo lugar consideró que **los periódicos**

en que fueron publicadas las notas son "pasquines" redactados en términos sensacionalistas y burlones, en los que se hace uso de un vocabulario ramplón y poco cuidadoso, dirigido a un público poco exigente, por lo que sirve de divertimento ligero para un sector de la población poco exigente y no de enjuiciamiento analítico del acontecer noticioso del Estado, pues lo que interesa en mayor grado es el tono de burla y no su rigor informativo. De ahí que los adjetivos de que se duele el actor se usan para la generalidad de los casos, por lo que no puede sostenerse que se hagan con el único propósito de herirlo en su integridad moral.

- Finalmente considera que no se surtieron ninguno de los supuestos para limitar la libertad de expresión y de imprenta de los demandados, por lo que no se considera ilícita la conducta atacada. Y, por ende, confirmó la sentencia del Juzgado de Distrito.

En contra de la determinación anterior, la parte actora promovió la demanda de amparo directo, de la cual deriva el presente recurso de revisión.

II. Conceptos de violación. En sus conceptos de violación, el quejoso adujo en esencia lo siguiente:

- La sentencia que constituye el acto reclamado es violatoria de los artículos 1o., 6o. y 7o. de la Constitución Federal, 11, puntos 1, 2 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17, puntos 1 y 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en relación con lo previsto en los artículos 1916 y 1916 Bis del Código Civil Federal, en cuanto a que no se ocupó de ponderar las normas que protegen la dignidad del ser humano, al no expresar argumento jurídico alguno respecto de los límites a la libertad de expresión, no obstante que las notas periodísticas publicadas utilizan calificativos ofensivos y oprobiosos que vulneran la dignidad del quejoso, por constituir un abuso del derecho a la libertad de expresión, que no están protegidas por la Constitución Federal ni por los instrumentos internacionales. Por lo cual, le causa agravio que la resolutora haya sostenido que el actor fundó su acción únicamente en los artículos 1916 y 1916 bis del Código Civil Federal, así como en los numerales 1o., 2o., 4o. a 6o. y 19 de la Ley sobre Delitos de Imprenta; toda vez que su acción la apoyó también en los numerales citados de la Constitución Federal y de tratados internacionales, habiendo manifestado que era necesaria la interpretación y aplicación directa de dichos preceptos.

- Es cierto, como lo señala la autoridad responsable, que los artículos 1o. y 31 de la Ley sobre Delitos de Imprenta fueron derogados, sin embargo,

ello fue para despenalizar las conductas que tipifican esos delitos, por lo que no existía ningún impedimento para que se analizara si las publicaciones constituyen actos ilícitos de naturaleza civil, y como consecuencia, dan lugar a la obligación de reparar el daño moral causado, por rebasar los límites de la libertad de expresión y prensa, toda vez que existe un marco jurídico constitucional e internacional que regula dichos extremos y establece como limitaciones el ataque a la moral, las injerencias arbitrarias en la vida privada, y los ataques a la honra o reputación, contenido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República, en relación con los numerales 12 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 11, puntos 1, 2 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 17, puntos 1 y 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Sin embargo, la responsable fue omisa en pronunciarse sobre el tema esencial formulado en los agravios; esto es, analizar la ilicitud de las notas a la luz del marco constitucional e internacional precisado; concretándose a los parámetros contemplados en los artículos 1916 y 1916 Bis del Código Civil Federal, por lo cual vulneró en su perjuicio el artículo 1o. constitucional, que elevó a rango constitucional los tratados internacionales e introdujo el principio "pro persona".

- El Magistrado del Tribunal Unitario responsable no analizó lo relativo a la violación de los derechos humanos del quejoso, ya que se limitó a estudiar la libertad de expresión basándose en casos ya resueltos que no guardan similitud con el presente.

- Los derechos de la dignidad humana, honra, apreciación y buena imagen que los demás tienen del inconforme se encuentran protegidos por las leyes mexicanas y los tratados internacionales, por lo que cualquier acto que atente contra ellos, por ese solo hecho debe considerarse como ilícito, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 1916 del Código Civil Federal, ya que de lo contrario, se hace nugatoria la aplicación de dicho artículo.

- Agrega que no se ha realizado un estudio exhaustivo de las notas periodísticas, pues la responsable realizó un estudio general y superficial, ya que no analizó nota por nota para ver si alguna se extralimitaba en los límites a la libertad de expresión, pues bastaba que una sola no cumpliera con los límites para que fuera procedente la acción, tomando en cuenta que el contexto de cada nota es diferente, por lo que cada nota debió estudiarse en su contexto. Las autoridades hacen un estudio parcial, ya que sólo aplican la parte que beneficia al ejercicio de la libertad de expresión, como si se tratara de un derecho absoluto, siendo que los Jueces tienen la obligación de hacer

un control de convencionalidad *ex officio*, siendo omisa la responsable en abordar los parámetros establecidos por este Alto Tribunal, cuando entran en conflicto dos derechos fundamentales de la misma jerarquía.

- Que el derecho a la dignidad humana constituye un derecho supremo a la libertad de expresión, porque es la columna de todo el ordenamiento constitucional, y que la libertad de expresión no significa que se pueda calumniar, difamar, injuriar o dañar la dignidad de las personas, pues debe ejercerse siempre bajo el marco del respeto a la dignidad, con lo cual no cumplen las notas periodísticas, ya que causan al quejoso deshonra, descrédito, perjuicio y lo exponen al desprecio, por llamarlo "criminal entre los criminales", "asesino", "perro", "ladrón", "corrupto", información que no es razonada, pues no realizan ninguna crítica al quehacer político del quejoso como servidor público, sólo lanzan acusaciones sin prueba alguna que legitime las notas, por lo que generan una conducta ilícita que va en contra de las disposiciones de orden público.

- De la lectura de las notas publicadas el siete de junio de dos mil siete, el veintiséis de diciembre de dos mil ocho, el veintinueve de enero de dos mil nueve, y el dieciocho de marzo de dos mil diez,¹⁰ se advierte que el demandado ***** imputa al quejoso ser el autor intelectual de la muerte de su hija ***** "en simulado accidente", ser el autor intelectual del robo de los títulos de propiedad de "Tribuna Libre" y "Página 24", así como, haber provocado la muerte de gente inocente, y que tiene nexos con el narcotráfico, lo cual ha publicado de manera reiterada, sin tener soporte alguno para lanzar esas acusaciones. Se le tacha de desquiciado, hambreador, acopiador de armas de fuego, de cerebro hitleriano y de tejer falsas y perversas historias

¹⁰ En la Tribuna Libre de fecha siete de junio de dos mil siete señaló:

"La columna del Diablito (Pelos y señales) una, dos y tres! ¡comenzamos!"

"**Criminal entre los criminales**, ***** sería el o **uno de los autores intelectuales de la muerte de mi hija** *****, a quien un sujeto traidor, despreciable hipócrita del que su nombre me produce vómito al sólo recordarlo, **la asesiné en simulado 'accidente'**."

"La publicación de fecha veintinueve de enero de dos mil nueve"

"***** presume no sólo de ser **amigazo del ex goberladrón** *****, **sino que se jacta de hacerle 'trabajitos especiales', como el robar al columnista los cabezales de TRIBUNA LIBRE y Página 24. No obstante de ser su amigazo, ***** a través de una de sus constructoras cometió fraude ... ial propio gobierno de su 'amigo'** *****."

"***** no tiene remedio: está desquiciado. No cesa de tejer falsas y perversas historias **para despojar a quien esto transcribe**, de los cabezales de Tribuna Libre y Página 24. Pero además, el conocido '**hambreador**', **acopiador de armas de fuego y distribuidor de galletas de animalitos, entre otras vainas, pretende dejarlo sin propiedad alguna y refundirlo en prisión. Para eso viene utilizando el fuero, el poder y sus millones, desde hace varios años. El infeliz no ha de dormir contando los días en que habrán de concluir sus perverso (sic) crímenes, nacidos de su hitleraino (sic) cerebro.**"

para despojar a ***** de sus propiedades y refundirlo en prisión. De ahí que las notas periodísticas imputadas a los demandados constituyen actos que rebasan los límites de la libertad de expresión y prensa, pues lesionan su dignidad, ya que no constituyen una crítica a su quehacer como servidor público, sino que son ataques directos e injuriosos al quejoso de ser homicida, ladrón y tener nexos con el narcotráfico, siendo evidente que producen en la sociedad repulsión y rechazo.

- De los preceptos de los tratados internacionales que han sido invocados se advierte que nadie –funcionario público o particular– puede ser objeto de intromisión arbitraria, por lo tanto, la conducta de ***** va en contra de las normas prohibitivas de orden público y constituyen un ilícito civil, que encuadra en la fracción I del artículo 1916 del Código Civil Federal, que señala que basta que la conducta "pueda" causar deshonra, descrédito, perjuicio o exponerlo al desprecio de alguien para que genere un daño moral.

- Agrega que una nota periodística debe llevar la intención de informar a la sociedad sobre hechos de interés general, por lo tanto, señalar conflictos personales entre el autor de la nota y la persona a la que se refiere la nota sin dar información de interés alguna debe considerarse como insultante, vejatoria e innecesaria para el ejercicio de la actividad periodística.

- A continuación analiza varias de las notas en forma individual. Señala que la nota de dos de octubre de dos mil ocho¹¹ no constituye una crítica a su labor, sino un ataque injurioso hacia su persona, al llamarlo delincuente de altos vuelos, corrupto y criminal, sin establecer las razones para calificarlo de esa manera.

- Señala que en la nota, de dos de enero de dos mil nueve,¹² se dice que desde hace 10 años goza el quejoso de impunidad, lo que implica que

¹¹ "En la publicación de *dos de octubre de dos mil ocho* se establece:"

"Y hablando de **delincuentes de altos vuelos**: no sé a quién demonios se le ocurrió, fuiste tú Santiago Creel? **Poner al corrupto y criminal ex gobernador *******, en la **Presidencia de la Comisión de Seguridad Pública del Senado.**"

¹² "En la publicación de *dos de enero de dos mil nueve* se establece:

"Sería sano hacérselo saber a Felipe Calderón, ¿no?, mándale una misiva a Los Pinos. Y otra más, ¿por qué no?, al pillo Vicente Fox Quesada y consorte, quienes en el pasado sexenio no sólo le dieron en la madre a la economía del país y robaron a manos llenas, sino que también **le abrieron, de par en par, las puertas al narco, como también los (sic) hizo (Calderón lo expresó públicamente) nuestro conocido *****-Pillo, ex distribuidor de las galletas de animalitos en la región, quien desde hace poco más de 10 años saborea las mieles del poder y la impunidad, luego de estafar al electorado con sus falsas promesas de campaña.**"

cometió una falta y no fue castigado, sin especificar en qué consistió la falta. De dicha nota se aprecia la transgresión a los límites a la libertad de expresión, pues no se realiza comunicación alguna, sólo se dedica a ofender al quejoso, señalando que fue él quien abrió las puertas al narco.

- Señala que: de la nota de diez de septiembre de dos mil nueve¹³ se desprende que ***** señala que el verbo "*****pear" se hizo realidad gracias a las andanzas del bachiller patito ***** , por lo que no cabe duda que se refieren al quejoso. Además, señala que es claro que cuando las notas usan el término "*****pear", como supuesto verbo aplicado a un robo, o "*****-pillo" como el autor del mismo, se refieren al quejoso, pues ha sido el único gobernador de nombre *****.

- También, existe una clara transgresión a los límites de la libertad de expresión en las notas publicadas el veintinueve de enero y tres de septiembre de dos mil nueve,¹⁴ en que se señala que un amigazo del ex goberladrón ***** se jacta de hacerle "trabajitos especiales" como el robar al columnista los cabezales de Tribuna Libre y Página 24, y se le acusa de tráfico de influencias, ladrón y delincuente. Señala que es claro que dichas manifestaciones provienen de ***** pues al contestar la demanda lo hizo como propietario de dichos periódicos. Asimismo, en otra nota¹⁵ imputa al quejoso

¹³ "En la publicación de diez de septiembre de dos mil nueve se establece:

"El Robo ...

"Así fue como se acuñó el verbo '***erea'. Y desde entonces, está de moda, aunque ahora el '*****ereo' es acompañado por el '*****pear' y '*****ear', verbos hechos realidad gracias a las andanzas del bachiller patito ***** y del 'ingeniero' ***** , muy cuatuchos ellos y 'finísimas' personas, iuff!."**

¹⁴ "En la publicación de tres de septiembre de dos mil nueve se establece:

"... Desde ahí, ***** contrató a un par de delincuentes profesionales de cuello blanco: ***** y ***** , para que le hicieran el trabajo sucio **de robarle a quien esto escribe** los cabezales de **Tribuna Libre y Página 24.**"

"Y aprovechando su cargo de presidente de la Comisión de Seguridad Pública Nacional, del Senado de la República, ***** mueve los hilos del poder no sólo para apoderarse de los dos periódicos, sino para meter a la cárcel a quien esto escribe y cobra una fuerte cantidad de dinero por los 'derechos de autor'.

"Pero, ¿cómo ***** y su banda lograron registrar los dos periódicos como propiedad de la '**Agencia Noticiosa del Centro, S.A.**', cuyos dueños son ***** y *****?, pues con mil triquiñuelas nacidas del tráfico de influencias del abarrotero, lo que es un delito."

"Y el abarrotero sigue aferrado en robar lo que nunca ha sido de ellos. Ni lo será, confió en la justicia. Y más cuando el crimen es descarado, porque ¿Quién en Aguascalientes cree que **TRIBUNA LIBRE y Página 24**, registrados con anterioridad en Gobernación y Derechos de Autor, no son de *****?"

"Sólo mentes enfermas y criminales, como las de es tercia de delincuentes."

¹⁵ "El purrúm, a groso modo, estuvo así: 'Cobro por 'adela' y nunca terminó las obras'. **Y subrayo, este fraude cometido al Supremo Gobierno, fue el año 2003, cuando (des)gubernaba** *****.

haber dejado impune un supuesto fraude cometido por ***** y ***** , sin que existan pruebas del presunto fraude, o señale la fuente de que obtuvo la información.

- En otra nota de cinco de febrero de dos mil nueve,¹⁶ se les imputa a familiares del quejoso la posesión de vehículos robados, y al quejoso hacer negocio con los vehículos robados recuperados, sin que se hayan acreditado esos extremos. Está claro que dicha nota vulnera el artículo 11, punto 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dice que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su familia.

- Asimismo se duele de la nota de diecinueve de febrero de dos mil nueve¹⁷ en la que se le acusa de tráfico de influencias, porque un Juez senten-

Es entonces que ***** acude con su amigo ***** en busca de clemencia para evitar que su hijo ***** y ***** , regresen lo robado o vayan a la cárcel. Obvio. ***** se la concedió."

¹⁶ "En la publicación de cinco de febrero de dos mil nueve se establece:

"El negocio de la venta de carros robados 'recuperados' también fue un gran negocio en el despota y tirano desgobierno de ***-Pillo *****.** Pasa el tiempo.

"Llega la administración de *****y una de sus primeras órdenes fue que ningún servidor público, comenzando por los policías, trabaje con carros robados. Y ayer miércoles 4, cierra todos los caminos que no sólo no regresen los tiempos de ***** teros y *****-Pillos, sino para castigar con cárcel a todo aquel ciudadano, servidor público incluido, que maneje o tenga en posesión vehículos robados. ..."

"Que le parece al lector? ¿Chido, no? Si está ley hubiera existido en tiempos de *** y ***** , hubieran ido a prisión después de haber sido sustituidos, gente como ***** , ***** y su hijo ***** , ***** , perdón, ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , varios familiares de ***** , y la inmensa mayoría de los policías, entre otros."**

¹⁷ "En la publicación de diecinueve de febrero de dos mil nueve se establece:

"Fue necesario que terminara el sexenio de *** -Pillo para que se agilizaran las averiguaciones previas en contra del conuño incómodo.** Así, en octubre de 2005, en paquete fueron consignadas al Juez Primero Penal, quien el 3 de enero de 2006 le dicta formal prisión al "dueño de la calle insurgentes", como también es conocido el influente delincuente.

"Pero en un dos por tres ***** salió de la cárcel; así es, vio todo el proceso penal en libertad. Y hace unos días el 'tremendo Juez, de la tremenda corte', sospechosamente lo sentenció a sólo tres años de prisión y a la devolución de 476 mil 863 pesos con 31 centavos, que defraudó a sus víctimas.

"Y el conuño de ***-Pillo sigue libre,** pues según el Juez Contreras Romo, sus fraudes son de poca monta e insignificantes, para una sentencia mayor. Pero en boletín de prensa, Edgardo Valdivia Gutiérrez, 'el tremendo procurador, de la tremenda Procuraduría General de Justicia de Aguascalientes', dice que 'la fiscalía al conocer la sentencia dictada en contra de ***** , interpondrá una apelación, puesto que se cree es mínima, tomando en cuenta la afectación patrimonial sufrida por los afectados, ya que se trata de un desarrollo de interés social, para la edificación de viviendas de tipo popular."

En ese tenor, ***** , envalentonado, parece gritar festivo: "Que el procurador apele, me vale, yo seguiré demostrando que la ley y la justicia me la pela."

ció al cuñado del quejoso a sólo 3 años de prisión, y de la nota de doce de marzo de dos mil nueve,¹⁸ en que se señala que concedió impunidad a su yerno, quien chocó con un Ford supuestamente robado, dando a entender que cambió los hechos. También se duele de que se le acuse de haber constituido una unión para atacar el gobierno de Luis Armando Reynoso Femat, sin prueba alguna.¹⁹

• Se duele también de la nota de dieciocho de diciembre de dos mil ocho,²⁰ en que se le tacha de capo, ratero y asesino, y de la nota de veintiséis de diciembre de dos mil ocho,²¹ en que se le imputa haber incrementado el narco en Aguascalientes durante su gobierno a cambio de dinero. De la nota

Y razón no le falta.

Que suerte la de José Luis, mire que haberse casado con *** , hermana de ***** , esposa del poderoso e influyente "hambreador" ***** (...)"**

¹⁸ "En la publicación de doce de marzo de dos mil nueve se establece:

"**Pero no crea el lector que ésta ha sido la única bronca que ha tenido ***** con la ley, ni tampoco la primera ocasión en que ***** mete las manos al fuego por su yerno incómodo.** El martes 14 de noviembre de 2000, alrededor de las 14:30 horas, ***** conducía un poderoso Ford Mustang, rojo, modelo 1999, por General Barragán, de norte a sur como alma que lleva el diablo. Al llegar a Vázquez del Mercado ... ¡Madres!, que se embarra contra una camioneta que manejaba ***** .

"Suertudos, ambos resultados con heridas leves, pero los vehículos quedaron bastante averiados, listos para la chatarra ...

"***** aseguró que el semáforo estaba en verde, algunos testigos avalaron su versión, pero **no tomaron en cuenta que ***** estaba a favor del yerno incómodo y que gobernador mata a semáforo.** Pero no era esa la bronca principal, sino que el Ford Mustang no tenía placas, tarjeta de circulación, ni engomados ni nada. Entre los policías ministeriales corrió muy fuerte la versión de que el flamante 'Ford rojito' era robado, pero esa versión la acalló el gobernador ***** ."

¹⁹ "**El rata de tiempo completo, ***** , su cucaracha y el enano locutor, ***** presumen haber formado (bajo la batuta del *****-Pillo ***** , claro está), una unión para atacar, ¿más?, al gobierno de ***** , teniendo como blanco predilecto a ***** , a quien acusan de pagar para que les peguen.**

"**Quieren creer (estos desquiciados) que todavía están en el gobierno de ***** , quien sí acostumbraba pagar para pegar a sus críticos (lo sigue haciendo). Las pruebas son claras y contundentes.**"

²⁰ "En la publicación de dieciocho de diciembre de dos mil ocho se establece:

"**Y con éstas me despidio ...** Pero no crea el lector que ***** y ***** son los autores intelectuales de **este atentado al Estado del derecho y a la libertad de expresión**, no ***** y ***** no son más que instrumentos del capo ***** , **perverso exgoberladrón que quiere vernos acabados en todos los sentidos. Sé que los títulos robados con gran dolor voy a recuperar**, pero ¿Qué seguirá cuando ***** dé cuenta de su enésimo fracaso por acabarnos? **¿Más muertes? No sería raro en el abarrotero. Lo conozco y he sufrido en carne propia sus criminales y enfermizas reacciones represivas.** Por eso insisto: si algo le sucede a mi familia, a mis colaboradores o a mí, desde esta trinchera **hago responsable al senador panista ***** .** Pero el próximo sábado 20, si el señor del abarrotero lo permite, cumpliremos 25 años. Digamos ¡salud! y que chiflen a su máuser los rateros ...!"

²¹ "En la publicación de veintiséis de diciembre de dos mil ocho se establece:

de catorce de mayo de dos mil nueve,²² en que se señaló que dos personas robaron descaradamente bajo su mando. Así como, de la nota de veintiuno de mayo de dos mil nueve, en que aparecen dos fotos "que dicen" es pariente de un narco, transa y perverso, y de la de dieciséis de junio de dos mil nueve, con una foto que dice: "*si las fotos hablaran dirían que ... me enriquezco más con mis negocios chuecos desde el Senado, que en el abarroto vendiendo kilos de 800 gramos*" ..., puesto que se le achacan negocios ilícitos y que roba al consumidor.

- Se duele también de la nota del veintidós de octubre de dos mil nueve,²³ en que se le tacha de delincuente de cuello blanco y en que se narra un hecho de terceros, en el que aduce no tiene nada que ver, y de la nota de dieciocho de marzo de dos mil diez,²⁴ en que se le tacha de criminal, de tener

"Si ***** cree que la raza no tiene memoria, está completamente equivocado. En esos años en que **el abarrotero ***** desgobernaba el Estado, se incrementó el narco: razón\$ debió de haber, claro que \$í.**

"Así o más claro que durante el desgobierno del *****-Pillo Aguascalientes **no sólo fue un santuario del narco**, sino que se incrementó el cultivo, la venta, el consumo de drogas, y la violencia del crimen organizado, tal y como lo acaba de denunciar **Felipe Calderón.**

"Claro está que todo eso no fue de "gorrita café", debió de haber muchísimo billete verde, pues es poco creíble que el abarrotero, tan bueno para hacer negocios al margen de la ley, haya dado paso sin guarache (sic), ¿o sólo se han beneficiado los cientos de policías que estuvieron y están del lado del narco?, es pregunta."

²² "En la publicación de catorce de mayo de dos mil nueve se establece:

"Si las fotos hablaran dirían que ...

"Los dos, el *** y la cucaracha, roban descaradamente bajo el mando de *****."**

²³ "En la publicación de veintidós de octubre de dos mil nueve se establece:

***** ...

"Pues al demandárselo al chaparrito, calvo y de lentes y a otros de su calaña, atiborremos los juzgados de demandas, ya basta que hasta cualquier abarrotero de miércoles llegue al poder con promesas como ésta de que: 'isalgo de los negocios para ir a la política, no voy a la política a hacer negocios!'.
"¡Y moles!, que desde el poder hace los mejores negocios de su vida, como el que ya sabe el lector: **'Comprar' 500 hectáreas de terreno en zona turística de Puerto Vallarta, Jalisco, a 10 centavos el metro cuadrado.**

"¡Ya chole!
"Tampoco se vale que por medio de sus empleados, *** y ***** , pretenda sorprender a las autoridades, asegurando que son ellos (***** y la *****) los 'verdaderos dueños de Tribuna Libre y Página 24,** pues compramos los derechos en icuatro mil pesos!, tal y como ***** declaró ante el Ministerio Público de la Federación, licenciado Francisco Samuel Colín Espinosa.

"¡Sin vergüenzas!

"La verdad que ni la burla perdonan, pero ya la ley y la justicia se las cobrarán a estos delincuentes de cuello blanco."
²⁴ "En la publicación de dieciocho de marzo de dos mil diez se establece:

"Se publica hoy en Página 24: Trece años trece ... Es un día como hoy hace 13 (18 de marzo de 1997) apareció por primera vez el periódico que tiene usted en sus manos: Página 24 El mejor

manos manchadas de sangre inocente, asesino, ladrón, perro, y de querer borrar del mapa a un periódico.

- Asimismo, el quejoso se duele de diversas notas que no tienen que ver con su persona, en que se usa el término "*****pear" para describir robos, o se les dice aprendiz de *****pillo a los autores de robos.²⁵
- Agrega que es incorrecto lo considerado por el Magistrado resolutor, respecto de que las notas periodísticas materia de controversia carecen de

Periodismo Diario. Víboras y viborones de inmediato nos cantaron debut y despedida, 'pues no era lo mismo hacer un periódico semanal que un diario', dijeron jactanciosos. La envidia los hizo desvariar y hasta cantos de réquiem nos dedicaron. Pero no sólo fueron 'Don viborón', 'La Viborita' y sus lambiscones quienes se lanzaron con todo en contra de este rotativo, su creador y director, sino que hasta 'políticos' y 'gobernantes' improvisados como ***** 'El Mosco' ***** **entre otros, y posteriormente el criminal ***** 'El hambreador' ***** (quien incluso se manchó las manos de sangre inocente), se dieron a la tarea de terminar con nosotros. El más perro de todos: el exgoberladrón y hoy senador ***** 'fina persona' de todos conocida, orquestó una campaña para 'borrarnos del mapa'.**

"Afortunadamente no logró acabarnos a pesar de lanzar en nuestra contra todo el poder y la influencia del Estado. **No obstante, el politicastro de marras continúa con su esquizofrénica y desmedida obsesión de acabar no sólo con Página 24, sino con esta casa editorial y su propietario.**

"Bueno, hasta los títulos de **Página 24 y Tribuna Libre nos ha robado** (no del todo, por supuesto), **por medio de dos pillos que contrató para tal aberración: ***** y *******, de largo, muy largo historial delictivo. Pero dejamos a víboras, viborones, moscos y digamos **¡salud! por los 13 primeros años de Página 24 el mejor Periodismo Diario.**"

²⁵ "Apenas tiene 16 añejos, pero el canijo ***** ya imita al Lipe

***** ... **ya imita al senador ...**"

***** olía pero que francés y robó desodorantes ...

***** quería verse más carita que el Brad Pitt, pero como no tenía dinero para comprar productos de higiene personal que le ayudaran a dar el gatazo y evitar olor a chivo, decidió que era buena idea meterse a *****pear a la tienda ***** que se ubica en la calle Álvaro Obregón número 120, en la zona centro, y ya iba de gane con 10 desodorantes marca Xerxes –pa' que no le chillara la ardilla–; tres pastas dentales marca Icydent, –pa' blanquearse los colmillos–; dos gel antibacteriales marca Vide –pa' espantar a los bichos, incluyendo las chinches–, y un foco de 20 watts marca Cooldlight –pa' colocarlo en su tocador como cualquier estrella de joligüd. Pero no contaba con que el vigilante de la tienda ***** al igual que la bruja de la cenicienta, decidió que no había más guapo que él, y que pepena al émulo de *****-Pillo ***** y le quita todos los productos para la belleza, que fueron valuados en 218 pesos, y le habló al cuiquerío. Así pues, el vanidoso ***** de 21 otoños, soltero, dizque (sic) empleado (porque lana no tiene, sino no robaría), con chante en ***** número ***** en ***** fue levantado por la pitufina Josefina Candelaria Oramas Rivera casi a las 11 de la noche, y lo presentó ante el Juez calificador. El vigilante de la tienda también lo demandó porque Brad Pitt del nopal lo insultó y golpeó, y a ***** nadie le pega y menos en la feis (sic). (JMT)."

"El ***** se metió en jau a *****pear pero le cayó la chota y paró en chirona con todo y costal.

valor probatorio por no haber sido corroboradas con otro medio de convicción, además porque en algunas sólo se contienen diversas siglas que no permiten identificar a su autor; y que no es posible ponderar las pruebas de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley de Imprenta. Lo anterior es incorrecto, porque la responsable pierde de vista que los demandados nunca negaron haber publicado las notas periodísticas de que se duele, sino que incluso reconocen haberlas hecho, lo que constituye una confesión que hace prueba plena respecto de la publicación de las notas periodísticas, y si bien es cierto que algunos no contestaron la demanda, se les deben tener por admitidos los hechos en los términos del artículo 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles, además de que las notas no fueron objetadas, ni hay prueba en contrario, y que atendiendo al directorio de los periódicos se pueden identificar las siglas que aparecen en la nota con el autor, por lo que sí hay elementos suficientes para conocer que los demandados son los autores. Añade que no hay duda de que el señor ***** es el autor de la columna del Diablito, ya que desahogó la prueba confesional a su cargo en su calidad de dueño y director de los periódicos en que se hicieron las publicaciones, reiterando que su hija murió en un accidente muy sospechoso.

- Señala que la sentencia recurrida es inconsistente, porque por un lado sostiene que fue correcto el proceder del Juez de primer grado de negar valor probatorio a las notas periodísticas bajo el argumento de que no es posible demostrar que los autores son los demandados, porque en las notas sólo aparecen siglas, y por otro lado, reconocer que los demandados hicieron las publicaciones en ejercicio de su profesión, que es el periodismo.

- En el supuesto sin conceder, que no sea posible identificar quienes son los autores de las notas periodísticas materia de la controversia como lo argumenta la autoridad responsable; sin embargo, no se puede negar la existencia de las publicaciones, por tanto, se debe tener por acreditado tal extremo; en consecuencia, si hubiesen sido terceros quienes hicieron esas publicaciones el dueño de los periódicos demandados debe responder de los daños que pudieran causar, porque el periódico debe ser responsable de las afectaciones causadas a terceros con sus publicaciones. Se apoya en el artículo 1924 del

"Arriba del jaus donde se introdujo a *****pear, fue sorprendido y sometido por la tecoliza el ladronzuelo ***** de 26 abril, soltero, raterazo con cante en ***** en la colonia *****. Serían alrededor de la una y media de la tarde, cuando el poli Efrén Villegas vigilaba las calles en la colonia ***** cuando le avisaron que un sujeto se había metido a *****pear a la casa ***** de la avenida del mismo nombre ... (sic) y una vecina de esa calle, ***** le dijo que un tipo está arriba de la azotea de la casa de al lado; el poli subió y vio a este hijo de ... (sic) Pillo *****."

Código Civil Federal que establece que los patrones y dueños de establecimientos mercantiles deben responder por los daños y perjuicios causados por sus dependientes.

- Señala que la responsable transcribe sólo una parte del amparo directo 28/2010 fallado por esta Primera Sala, y omite transcribir la parte en que se señala que la Constitución no reconoce un derecho al insulto o injuria gratuita, ni tomó en cuenta que las notas son absolutamente vejatorias, infamantes, injuriosas, calumniosas, denigrantes e impertinentes, y que en esos casos sí se excede el límite a la libertad de expresión, y sobre todo, cuando derivan de un pleito personal con el quejoso, por no haber accedido a su petición de nombrar un ministerio público especial para que integrara la averiguación previa respecto de la muerte de su hija.

- El agravio que planteó respecto de las notas periodísticas, no fue estudiado por la responsable; pues solamente se concretó a señalar que el Juez de primera instancia estuvo en lo correcto, sin expresar ninguna razón; y además, el resolutor justifica el actuar de los demandados, porque está dirigido a un público poco exigente y no buscan enjuiciar analíticamente el acontecer noticioso del Estado; empero el Magistrado no advirtió que las notas están dirigidas al público en general; además, el daño moral es consecuencia de un hecho ilícito que por sí solo genera las consecuencias de derecho, según lo previsto en el artículo 1916 del Código Civil Federal, y que el hecho de que se utilicen frecuentemente adjetivos calificativos que causen daño moral, no implica que deba tolerarlos el peticionario de amparo.

- Se duele de la falta de aplicación de la fracción I del artículo 1916 del Código Civil Federal, pues si está probado que se le imputan diversos delitos, y los mismos no fueron probados, ello constituye un hecho ilícito que origina daño moral al quejoso.

- Asimismo, aclara que en el caso está demandando a los autores de las notas, por lo que no son aplicables los criterios que exigen a las personas encargadas de la edición, venta, difusión y distribución de los periódicos. Además señala que se le deja en estado de indefensión, porque la responsable cita partes de otras ejecutorias sin exponer el contexto ni dar las razones. Se duele de que la responsable también haya sostenido que no quedó demostrado que las notas se refirieran al quejoso, y que debía tenerse en cuenta el contexto de los periódicos, que son pasquines sensacionalistas y burlones, dirigidos a un público poco exigente, que no busca el rigor informativo, sino un divertimento ligero.

- Insiste en que la responsable no estudió todos sus argumentos, ni el contenido de cada una de las notas, y que le aplicó disposiciones legales y constitucionales, en forma parcial. Agrega que le causa agravio que le citen lo que ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión, sin citar el contexto, puesto que informar no significa insultar a terceros.

- Contrariamente a lo considerado por la responsable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1916 del Código Civil Federal el daño moral es un hecho jurídico, por lo que basta para que se obligue a su reparación que se realice la hipótesis normativa de dicho precepto legal, para que automáticamente se actualicen las consecuencias jurídicas por lo que es suficiente para ello acreditar la ilicitud del hecho y que afecta los derechos de la dignidad humana, honor, reputación, creencias, sentimientos y vida privada; además, la intensidad del daño es una cuestión extremadamente subjetiva por lo que es imposible probarla.

III. Consideraciones Tribunal Colegiado. El Tribunal Colegiado estudió los conceptos de violación en forma conjunta, y adujo en esencia lo siguiente:

- Es infundado que la responsable haya sostenido que el quejoso sólo fundó su acción en el Código Civil y en la Ley sobre Delitos de Imprenta, puesto que, lo que realmente señaló el Magistrado resolutor fue que el actor fundó su acción *esencialmente* en los artículos 1916 y 1916 bis del Código Civil Federal, así como en los numerales 1o., 2o., 4o. a 6o. y 19 de la Ley sobre Delitos de Imprenta; por lo que dicha determinación de ninguna manera implica que no tomó en cuenta los demás dispositivos legales.

- Son inoperantes las inconformidades relativas a la omisión de hacer el estudio a la luz del marco constitucional, ya que el quejoso es omiso en argumentar por qué no es verdad que el resolutor de primera instancia analizó las notas periodísticas tanto a la luz de lo establecido en la Ley sobre Delitos de Imprenta como de lo previsto en los artículos 1916 y 1916 Bis del Código Civil Federal; y por qué es inexacto que dichos dispositivos legales, son esencialmente similares a lo previsto en el derogado numeral 1o. de la Ley de Imprenta; y por qué es incorrecta la determinación de que aun cuando se hubiesen analizado las conductas atribuidas a los demandados, únicamente conforme a lo previsto en la citada ley, no podría arribarse a una conclusión de que las notas materia de controversia en sí mismas no son constitutivas de actos ilícitos.

- Tampoco se dice en los conceptos de violación en estudio, por qué no es incorrecta la apreciación del inconforme de que el Juez de primera instancia, pudo acudir a otros ordenamientos para calificar la ilicitud de la conducta atribuida a los demandados; y por qué no es verdad que dicho Juez al analizar la licitud de las notas periodísticas en cuestión, tomó en cuenta el marco jurídico que les es aplicable en forma íntegra, y por qué es inexacto que de lo expuesto en las fojas ciento cuarenta y siete a ciento cincuenta y siete de la sentencia apelada, se advierte que el referido Juez examinó tales notas de conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley sobre Delitos de Imprenta y del Código Civil Federal, relacionándolas con lo establecido en los numerales 6o. y 7o. constitucionales tocante a las libertades de expresión y prensa, así como con las disposiciones aplicables del derecho convencional que el inconforme invocó en la demanda del juicio de origen.

- Son infundados los argumentos relativos a la falta de estudio de la violación de sus derechos humanos de dignidad, honra y apreciación, en los términos de los tratados internacionales que citó y del artículo 1o. constitucional, pues si bien es cierto que en la sentencia reclamada se analizó la conducta atribuida a los demandados, bajo el criterio de que no rebasa los límites de la libertad de expresión y prensa; es evidente que en esa medida consideró no vulnerados los derechos humanos referidos por el actor-apelante y, por ende, no era menester la emisión de algún pronunciamiento específico en torno a éstos.

- Resultan inoperantes las argumentaciones en que sostiene que si se hubiesen analizado las normas que protegen la dignidad de las personas en los tratados internacionales se habría concluido que las notas sí rebasan los límites a la libertad de expresión, pues el inconforme no señala de manera cabal y contundente por qué no es inexacta su apreciación de que el Juez de primera instancia no fue exhaustivo en el análisis de los ordenamientos legales que en la especie pudieran aplicarse; y por qué no es verdad que la comparación de la conducta atribuida a los demandados con cada una de las disposiciones legales implicadas, no puede llevar necesariamente a aceptar que las expresiones, comentarios, notas informativas y alusiones mordaces de que se queja el inconforme, sean efectivamente ilegales.

- Es ineficaz lo afirmado por el quejoso en torno a que es incorrecto que las notas periodísticas carezcan de valor probatorio, porque aun estimando como incorrectas dichas consideraciones y, por ende, acreditado que los demandados son los autores de las notas periodísticas en cuestión; ello en nada favorece al inconforme, habida cuenta que, en la sentencia reclamada también se expusieron diversas consideraciones conforme a las cuales se

determinó que las notas periodísticas no rebasan los límites de la libertad de expresión y prensa, las cuales no controvertió el quejoso.

- Si bien es cierto que en la sentencia reclamada no se transcribió la parte de la ejecutoria emitida por la Primera Sala al resolver el amparo directo 28/2010, que señala que la Constitución no reconoce un derecho al insulto, y que el derecho al honor prevalece cuando la libertad de expresión usa frases excluidas de protección constitucional, también lo es que el inconforme no indicó de qué manera precisó en los agravios, en qué contexto se publicaron cada una de las notas materia de controversia, ni por qué son absolutamente vejatorias, en su acepción de ofensivas y oprobiosas a fin de que la responsable estuviera en posibilidad de pronunciarse, conforme a la parte de la ejecutoria que refiere el quejoso; pues era a él a quien correspondía hacer las precisiones de referencia y no a la Sala; de ahí que resulte inoperante lo afirmado por el peticionario de garantías, de que basta que una sola nota le cause daño moral y transgreda la libertad de expresión, para que al respecto proceda la acción que intentó.

- Es ineficaz que la responsable no haya estudiado sus agravios, y que justifique el actuar de los demandados por estar las notas dirigidas a un público no exigente, sin advertir que se publican para el público en general, y que el quejoso debe tolerar los calificativos que causan daño moral, pues el quejoso realmente no expone ningún argumento para poner de manifiesto por qué es inexacto lo referido por la responsable.

- Son inoperantes los argumentos en que el inconforme señala que los preceptos constitucionales y disposiciones legales se aplicaron en forma parcial y que consideró como absoluto el derecho a la libertad de expresión por ser los demandados periodistas, porque el inconforme no precisa los preceptos de la Carta Magna y demás dispositivos legales que afirma fueron aplicados parcialmente, ni el porqué de ello.

- También es inoperante que le agravie que en la sentencia reclamada se aplique lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin señalar el contexto de esa determinación, porque el quejoso no indica por qué era necesario que se precisara ese contexto, ni por qué no cobra aplicación en la especie tal resolución para estimar, como lo hizo el Magistrado del Tribunal Unitario, que no puede soslayarse tratándose de los límites de la libertad de prensa y de expresión se amplían en función de los demandados y del ejercicio del derecho a la información; toda vez que el inconforme solamente refiere que no está en contra de la información y difusión, pero informar no significa insultar a terceros pues en muchas notas (no dice cuáles) no existe

ninguna información, sino que se trata de meras imputaciones de delitos hacia el peticionario de garantías por parte del demandado.

- El Tribunal Colegiado agrega que aun estimando fundados los conceptos de violación, a la postre son inoperantes, debido a que es preciso señalar que ciertamente la Constitución General de la República no reconoce ningún derecho al insulto, y que el mero insulto no puede constituir un estándar robusto y suficiente para evaluar cuándo se está ante un discurso protegido o excluido de la protección constitucional; pues no debe inadvertirse que pudiera suceder el caso como aquellos de los que ha conocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que las manifestaciones impugnadas son terriblemente descalificatorias y ofensivas, pero se ha considerado que encuentran protección por ser de relevancia pública; de ahí que lo importante no sea el mero carácter ofensivo de una expresión, lo cual además es sumamente subjetivo y variable, sino la violación a algún derecho humano y al sistema de protección atinente dependiendo del carácter de interés público que conlleva la actividad que realice el sujeto de la crítica materia de controversia.

- En concordancia con lo anterior, es necesario atender las circunstancias especiales del caso concreto para estar en aptitud de determinar si los términos utilizados en el ejercicio de la libertad de expresión rebasan o no los límites de ésta; por lo que es de sostener que si en la especie se trata de notas periodísticas en las que se involucra al actor como figura pública, o sea, en su carácter de político y funcionario público, que según el tenor y el contexto sociopolítico en que tuvieron lugar las publicaciones, en el que resalta la inconformidad o crítica de sus autores, y que la pretensión del actor es ser indemnizado por considerarse vulnerado en su dignidad (honor y reputación) derivado de la utilización de supuestos términos insultantes y oprobiosos, es evidente que la intención de los autores fue simplemente criticar (de manera ofensiva) el desempeño del demandante en su actividad política y en los cargos por él desempeñados, incluso valiéndose de terceras personas; habida cuenta que no obra en el expediente del juicio de origen, ningún elemento probatorio que permita asociar los términos utilizados en las notas en cuestión, con alguna expresión finalista consistente en vulnerar la dignidad del inconforme y, por ende, causarle deshonra o exponerlo al desprecio o descrédito social.

- A continuación, el Tribunal Colegiado transcribe una parte del voto particular emitido por el Ministro José Ramón Cossío en el amparo directo en revisión 2806/2012, así como, del amparo directo 28/2010, ambos de esta Primera Sala. Señala, en primer lugar, que el destinatario de las notas es una figura pública por tratarse de un servidor público, pues fue gobernador del Estado

de Aguascalientes, secretario de la Comisión de Gobernación e integrante de las Comisiones Legislativas de Defensa Nacional, Desarrollo Regional y de Seguridad Social; subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y senador de la República por el Estado de Aguascalientes. Asimismo, el Tribunal Colegiado estima que las notas son de relevancia pública, puesto que expresan opiniones relacionadas con los cargos que desempeñó en la época de publicación de las notas periodísticas, por lo que se cumple con los dos requisitos necesarios para la aplicación del sistema dual de protección.

- Del análisis integral de las notas, el Tribunal Colegiado estima que los demandados sólo critican la labor desempeñada por el inconforme como gobernador del Estado, senador y funcionario de la Secretaría de Gobernación, dentro de un contexto sociopolítico de la entidad. Por lo tanto, se encuentran dentro de los límites constitucionales de la libertad de expresión y no violan del derecho humano de la dignidad del actor.

- Añade que las afirmaciones y opiniones contenidas en las notas periodísticas deben ser enmarcadas en el ejercicio del derecho a la crítica, dado que sus autores se dedican al ejercicio profesional del periodismo y están dirigidas a criticar las conductas de las personas a que se refieren, crítica que si bien se hace empleando expresiones que pueden resultar hirientes para el actor, no rebasan los límites de la libertad de expresión, puesto que se encuentra justificado por su propósito de causar impacto entre los lectores, en torno a la función política y de servidor público.

- Cabe destacar que no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional, que el texto de la nota publicada en el periódico Tribuna Libre de siete de junio de dos mil siete, en principio pudiera conducir a señalar que la imputación del demandado ******, hacia el actor como uno de los autores intelectuales de la muerte de ******, hija del autor de la nota, es ajena a la función o cargo público del inconforme.

- Empero, si se toma en cuenta que al margen de que el autor al utilizar el verbo *sería*, simplemente hace una referencia de carácter hipotético, mas no una imputación directa y contundente hacia el actor; no debe perderse de vista que, tal como se señaló en párrafos anteriores, en una parte de los conceptos de violación el quejoso refiere que las imputaciones que le hace ******, derivan de una cuestión personal que éste reflejó en el desahogo de la prueba de confesión a su cargo, con motivo de que el inconforme no designó (siendo gobernador del Estado) un agente del ministerio público especial para la integración de la averiguación previa relacionada estrictamente con el fallecimiento de la citada ******; lo que generó molestia en contra del funcionario.

- En tales condiciones, es de sostener que la nota de que se trata sí constituye una crítica o protesta hacia la función que desempeñó el actor como gobernador del Estado, por la omisión que el propio inconforme refiere en los términos señalados, motivada por el dolor sufrido por el autor debido a la muerte de su hija.

- Los argumentos del quejoso en cuanto a que el daño moral es un hecho jurídico, por lo que basta acreditar la ilicitud del hecho y que afecta al honor para que se obligue a la reparación del daño, son inoperantes, pues constituyen una reiteración esencial de lo expuesto en vía de agravios ante el Tribunal Unitario responsable, y no se combate lo considerado al respecto por el Magistrado responsable; ya que no se dice por qué es inexacto que debido a que el daño moral implica una damnificación con repercusiones distintas en razón de la intensidad de la conducta y la susceptibilidad sentimental de la víctima, no puede establecerse una gradación o jerarquía inmodificable; como tampoco se dice por qué no es verdad que el daño tiene grados, y que por ello era necesario la aportación de pruebas para la cuantificación de su entidad; ni por qué no es exacto que la valoración de las pruebas ofrecidas.

- En consecuencia, la sentencia reclamada no viola los derechos humanos consagrados en los artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 16 constitucionales, por lo que procede negar el amparo de la Justicia Federal.

IV. Agravios. En su escrito de agravios, el recurrente adujo en esencia:

- Que interpone recurso de revisión en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado del conocimiento, en virtud de que la misma resuelve un asunto de interpretación de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, al realizar un ejercicio valorativo en el que concluyó que las notas periodísticas no rebasan los límites de la libertad de expresión, siendo **omiso** en hacer una manifestación sobre el conflicto de normas constitucionales y las normas de derechos humanos protegidos por tratados internacionales suscritos por México, para determinar cuál debía prevalecer en el caso concreto.

- A continuación señala que el Tribunal Colegiado realizó un ejercicio interpretativo sobre el contenido de los derechos fundamentales en pugna, dando a entender que el derecho a la libertad de expresión tiene un peso específico mayor que el derecho a la dignidad, el cual la Suprema Corte de Justicia considera la fuente de todo derecho fundamental, así como, de la honra y reputación; y que cuando entran en conflicto dos derechos fundamentales, como es el caso, corresponde a este Alto Tribunal verificar si el Tribunal Colegiado hizo una delimitación constitucionalmente aceptable y adecuada del

contenido de los derechos en pugna y si la misma es óptima para lograr la menor restricción en el goce de los derechos y a la vez cumplir con el imperativo constitucional de respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos fundamentales en la mayor medida posible. Cita en apoyo las tesis 1a. XCVII/2010 y 1a. CLII/2011 de esta Primera Sala, de rubros: "CONFLICTOS ENTRE NORMAS CONSTITUCIONALES. CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESOLVERLOS EN CADA CASO CONCRETO" y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. RESULTA LA VÍA ADECUADA PARA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONOZCA DE AQUELLAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE NO REPAREN UNA VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDA POR UN PARTICULAR."

- Que considera que el presente caso tendría que resolverse protegiendo la dignidad humana por existir una conducta ilícita de los demandados al publicar notas periodísticas que dañan la dignidad del quejoso, ya que el señor ***** le imputa ser el autor intelectual de la muerte de su hija, que contrató dos personas para robar los cabezales de las editoriales, que se ha manchado las manos de sangre inocente, y utiliza expresiones oprobiosas como "perro", por lo que no constituyen una crítica a su quehacer como servidor público, sino ataques directos de ser homicida y ladrón.

- En su **agravio primero**, señala que en sus conceptos de violación se dolió de que en las sentencias de primer y segundo grados no se ocuparon de ponderar las normas que protegen la dignidad del ser humano en la Constitución y en los tratados internacionales; y que no obstante lo anterior, el tribunal de amparo consideró, que al utilizar la responsable expresión "esencialmente", debía entenderse que sólo destacó los artículos del Código Civil Federal y de la Ley sobre Delitos de Imprenta, y que en forma "implícita" consideró los restantes; lo cual es inexacto, en virtud de que, el término "esencial" en el lenguaje forense es aquello de lo cual no se puede prescindir u omitir, por tanto, es lo básico, necesario y fundamental, de manera que no puede considerarse que en forma implícita haya tomado en cuenta las demás disposiciones en que fundó su agravio.

- Que las notas periodísticas constituyen una conducta ilícita por ir en contra de normas prohibitivas, en los términos del artículo 1,830 del Código Civil Federal, del artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 11, puntos 1, 2 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 17, puntos 1 y 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de donde se sigue que si una persona comunica a otra u otras la imputación que hace a una persona física o moral de un hecho cierto o falso,

determinado o indeterminado, que le cause deshonra, descrédito o perjuicio, se considera un hecho ilícito, ya así debe considerarse la conducta del demandado ***** , por ser abiertamente contraria a los deberes de respeto y restricciones que marca la ley a la libertad de imprenta.

- Es ilegal lo expresado por el Tribunal Colegiado en el sentido de que el tribunal de segunda instancia tomó en cuenta en forma implícita los artículos restantes; ya que el artículo 1o. constitucional obliga a todas las autoridades jurisdiccionales a proteger y garantizar los derechos humanos, lo que excluye la posibilidad de dictar una sentencia jurisdiccional en el que se tomen "implícitamente" disposiciones legales, ya que, por el contrario, el artículo 16 constitucional obliga a la autoridad a fundar su decisión, y no por el hecho de que se tome en consideración los preceptos, se encuentra satisfecho el principio de fundamentación, ya que tenía la obligación de ponderar las normas que protegen la dignidad del ser humano.

- Asimismo, son inexactos los argumentos expresados por el Tribunal Colegiado, al considerar inoperantes los conceptos de violación; pues de la lectura de los mismos se puede constatar que de ninguna manera fue omiso en las causas de pedir; en virtud de que se hizo alusión a las notas periodísticas y al contenido y calificativos que utilizan, citando las disposiciones legales internas, constitucionales y los instrumentos internacionales, así como las razones para estimar que en el caso a estudio las notas periodísticas publicadas por los demandados rebasan las limitaciones que consagra la Constitución en sus artículos 6o. y 7o. en relación con las disposiciones de los tratados internacionales; por lo que es ilegal que el Colegiado haya declarado inoperantes los conceptos de violación hechos valer, porque a partir de la entrada en vigor del decreto publicado el diez de junio de dos mil once, se reformó el artículo 1o. constitucional, con la finalidad de modificar sustancialmente el juicio de amparo, y entre los aspectos fundamentales de dicha reforma se encuentra la tutela y protección de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, para fortalecerlo a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos.

- De manera que al no expresar la responsable argumentos respecto de por qué estaba restringiendo el derecho a la dignidad, el Tribunal Colegiado tenía la obligación de analizar de manera íntegra los conceptos de violación hechos valer, siendo falso que no se haya expresado "los por qué" de la incorrecta apreciación del Juez de no acudir a los ordenamientos internos, constitucionales e instrumentos internacionales para decidir el tema planteado; ya que se expresaron de manera clara y contundente las violaciones cometidas por el Tribunal de Segunda Instancia al pronunciar la sentencia,

así como argumentos para demostrar que las notas periodísticas publicadas rebasan los límites de la libertad de prensa, por lo que no existía obstáculo para que el Tribunal Colegiado abordara su estudio.

- En su **agravio segundo**, señala que le causa agravio la interpretación y aplicación que el Tribunal Colegiado realizó sobre los derechos humanos en pugna, pues parte de la supuesta calificación de las notas vertidas por los demandados, sin realizar un análisis nota por nota, no se estableció el contexto de cada nota, el interés de cada nota, ni se realizó un estudio sobre cada uno de los elementos utilizados para referirse a su persona y si éstos realmente constituían una crítica ofensiva de su desempeño político. El análisis realizado por el Tribunal Colegiado no refleja la realidad del caso, por no haberse cumplido a cabalidad con el estudio de referencia, pues al hacerlo de manera general solamente se da una idea de lo que se escribe en dicho semanario, pero con ello no se alcanza a apreciar si las ofensas se dicen en un contexto de crítica o solamente se realizan con la intención de desacreditar y dañar el honor.

- La interpretación sobre los derechos humanos en conflicto es errónea, ya que el punto de partida para su análisis es incorrecto, pues en el presente caso el derecho fundamental base es la dignidad humana, por lo que debió hacerse un estudio sobre la misma en primer lugar, para establecer cuando se vulnera y las razones de su vulneración, ya que a partir de ello debe decidirse si la libertad de expresión y de imprenta sobrepasan los límites constitucionales; ya que por ese solo hecho es suficiente para determinar la violación a los límites de la libertad de expresión y de imprenta, pues no existe un derecho por encima de la dignidad humana, máxime que los artículos 6o. y 7o. constitucionales establecen como límites, la no afectación de derechos de terceros y el respeto a la vida privada, lo que en el presente caso no se ha estudiado, siendo, por ende, omiso el Tribunal Colegiado respecto al estudio del derecho humano a la dignidad.

- Señala que la dignidad humana no aumenta ni disminuye por haber sido funcionario público, y que dicho derecho se encuentra reconocido en el artículo 1o. constitucional.

- El estudio del presente caso le causa graves perjuicios, en virtud de que el Tribunal Colegiado únicamente analiza el derecho de libertad de imprenta a partir de la ejecutoria que transcribe, siendo que el contexto de la misma es totalmente diferente al presente, que de haber realizado un análisis partiendo de la dignidad humana, la conclusión del Tribunal Colegiado habría sido diferente, porque en su demanda estableció las razones de por qué las

notas vulneran su derecho al honor, reputación e imagen, siendo que el honor forma parte integrante de la dignidad de la persona.

- El Tribunal Colegiado no aplicó de forma adecuada el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional, ni interpretó en forma adecuada los límites a la libertad de expresión, ya que pasó por alto que tanto en la Constitución así como en diversos instrumentos internacionales, se establece que la libertad de expresión y prensa tienen límites, así dicha libertad no es un derecho absoluto, no implica impunidad ni la posibilidad de ser ejercido en forma irresponsable, pues su ejercicio puede traducirse en un menoscabo a la dignidad de otra persona, que es el derecho fundamental supremo, de manera que ningún valor puede estar por encima ese derecho, ni siquiera la libertad de expresión y de prensa; por ello, el Tribunal Colegiado debió concluir que se encontraban probados las vejaciones e insultos, ya que el umbral más alto de tolerancia para las personas públicas se rebasa cuando las opiniones son absolutamente vejatorias.

- Contrario a lo señalado por el Tribunal Colegiado, no resultaba aplicable al presente caso el amparo directo 28/2010, emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte, en el cual se sustentó que los demandados con las notas periodísticas materia del juicio de origen no rebasan los límites de prensa, ya que dicho asunto aborda un problema jurídico suscitado por un debate periodístico entre dos medios de comunicación, lo cual no se puede equiparar a la emisión de descalificaciones de los demandados en el presente caso, pues las notas no pueden considerarse hechos noticiables que pretendan generar una opinión al quehacer público; además no se actualiza el sistema dual de protección, invocado por la Primera Sala de esta Suprema Corte en el asunto referido, pues las opiniones no revestían un interés público.

- A continuación se vuelve a doler del contenido de algunas de las notas en particular, insistiendo respecto de cada una, en que no contienen críticas sobre su desempeño como gobernador, sino sólo ataques directos. La nota de dos de octubre de dos mil ocho, en que se le llama "delincuente de altos vuelos, corrupto y criminal", lo cual es un hecho ilícito en términos del artículo 1916 del Código Civil Federal. Dice que la nota sólo señala que se le designó presidente de la Comisión de Seguridad Pública en el Senado, y no da ninguna razón para describirlo de esa manera, sino que sólo se dedica a ofenderlo, sin que sea de interés general proferirle ofensas, de manera que los demandados aprovechan cualquier tema acerca del quejoso o de terceras personas que ellos mismos relacionan con el quejoso, para llevar a cabo su práctica de ofenderlo e insultarlo.

- Vuelve a citar la nota de dieciocho de diciembre de dos mil ocho, en donde el autor de la nota señala que; "ha sufrido en carne propia sus criminales y enfermizas reacciones represivas", sin especificar a qué se refiere, y lo hace responsable de cualquier mal que le pueda suceder a él o a su equipo, lo cual sólo revela un pleito personal con el autor de la nota, y no un tema de interés general.

- Cita la nota de siete de junio de dos mil siete en que se señala que; "***** sería el o uno de los autores intelectuales de la muerte de mi hija *****", sin expresar las razones de su opinión, lo cual carece de interés general, pues es una opinión sin fundamento, y no tiene nada que ver con su desempeño como funcionario público.

- Se duele de la nota de veintinueve de enero de dos mil nueve, en que se dice que un amigo del "gobierladrón *****" se jacta de hacerle "trabajitos especiales", ya que en la fecha en que se publicó ya no era gobernador del Estado de Aguascalientes, y se le expone como ladrón y de haber mandado robar los cabezales de sus semanarios. Señala que se daña su dignidad, porque al llamarle ladrón y asesino, se le imputan delitos sin que haya habido un proceso penal en su contra. Insiste en que ello no tiene nada que ver con su desempeño como funcionario público, sino que son meras suposiciones del autor, derivadas del sentimiento negativo que le tiene por no haber designado un fiscal especial para que investigara la muerte de su hija.

- Se duele de la nota de veintiséis de diciembre de dos mil ocho, en que se le imputa ser bueno para hacer negocios ilícitos, sin establecer cuales, y de la nota de tres de septiembre de dos mil nueve, en que se dice que realizó tráfico de influencias, e insiste que en términos del artículo 1916 del Código Civil es suficiente que se le impute un delito para que proceda la reparación del daño moral. Asimismo, se duele de la nota de dieciocho de marzo de dos mil diez, en que se le imputa haberse manchado las manos de sangre inocente, de la nota de catorce de mayo de dos mil nueve, en que se señala que el quejoso manda a robar, por lo cual se le imputa un delito falsamente, y de la nota de dieciséis de junio de dos mil nueve, en la que aparece una foto en que se dice que se enriquece más con sus negocios chuecos en el Senado que en el negocio de abarrotes vendiendo kilos de 800 gramos. Dice que se le imputa realizar fraudes, otro delito, lo cual no tiene que ver con su desempeño como funcionario.

- Finalmente se vuelve a doler del uso del término "*****pear" como equivalente a "robar" y "*****-pillo" para referirse al autor del

robo, en las notas publicadas el dos de enero y cinco de febrero de dos mil nueve, y del cuatro al diez de enero de dos mil diez, por lo que es claro que se refieren al quejoso como un ladrón, por lo cual le imputan un delito falsamente, y señala que es una carga ilegal el pretender que por haber sido servidor público tenga que soportar el mismo tratamiento de servidor público toda su vida, aun y cuando las notas no se refieran a su desempeño.

- Insiste en que el amparo directo 28/2010 no es aplicable al caso concreto, porque las partes eran dos personas morales dedicadas a la prensa, y en el caso concreto las partes no están en un plano de igualdad, ya que prestarse a hacer uso del derecho de réplica con los demandados sería exponerse a un debate con desventaja, porque no cuenta con los medios materiales para ponerse a debatir con los demandados mediante la prensa escrita, y ejercer el derecho de réplica ante Tribuna Libre sería entrar a un juego en donde quien ganaría sería el demandado ***** , por las ventas que generaría, además, dado que es un hecho notorio que lo que vende es prensa sensacionalista y amarillismo en las notas, sólo se prestaría a una mayor burla por parte de los demandados, por lo que es claro que no se está ante el mismo caso.

- Le causa agravio la interpretación del Tribunal Colegiado al establecer que la imposición de sanciones civiles únicamente procede cuando exista información falsa y el daño moral sólo será reparado cuando existe la intención de daño, para lo cual la nota publicada y su contexto constituyen las pruebas idóneas para acreditar dicha intención; el Tribunal Colegiado no se apegó a dichas conclusiones, pues para establecer la intención de dañar es necesario un estudio sobre la nota y su contexto, en el presente caso no se cumplió con dicho requisito, pues no existe razonamiento alguno sobre cada nota y su contexto, existe un pronunciamiento en general de las notas y no en lo particular, luego dicho órgano jurisdiccional estuvo imposibilitado materialmente a pronunciarse sobre la intención por parte de los demandados en cada nota, pues generalizó las notas y estableció que se trataba de críticas a su función pública, sin que explique razones del contexto de cada una de las notas, siendo que no se trata de críticas sino de la imputación de delitos falsos al quejoso.

- El Tribunal Colegiado hizo un estudio incorrecto, porque para la procedencia de la reparación por daño moral, era necesario establecer la intención del autor de dañar, y para ello era necesario únicamente la nota y su contexto, y fue omiso en realizar el estudio real sobre la afectación de su derecho fundamental de la dignidad, el cual se encuentra en un plano de superioridad respecto a la libertad de expresión.

CUARTO.—**Procedencia del recurso.** Establecido lo anterior, corresponde a esta Primera Sala determinar si el recurso de revisión que nos ocupa cumple con los requisitos de procedencia para su estudio en esta instancia.

De una interpretación sistemática de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 84, fracción II, de la Ley de Amparo aplicable al presente asunto, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como, del punto primero del Acuerdo Plenario Número 5/1999, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de dicho año, se llega a la conclusión de que el recurso de revisión contra resoluciones pronunciadas en amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que se reúnan los siguientes supuestos:

I. Que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio; y,

II. Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva.

A raíz de la reforma al artículo 1o. constitucional y en virtud de lo resuelto el tres de septiembre de dos mil trece por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, el primer requisito de que se habla, debe considerarse extendido a los casos en que la sentencia recurrida establezca la interpretación directa de un derecho humano previsto en algún tratado de índole internacional en que el Estado Mexicano sea Parte, así como en aquellos casos en que se omita esa interpretación, pese al hecho de haber sido solicitada en la demanda.

Esta Primera Sala estima que en el presente asunto se surten los requisitos precisados, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento hizo una interpretación directa de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, al realizar un ejercicio interpretativo en el cual determinó que las expresiones de los codemandados se encontraban protegidos por el derecho a la libre expresión de las ideas y, por lo tanto, no podían considerarse como lesivas del derecho al honor de la parte quejosa y recurrente.

Así, el Tribunal Colegiado se tuvo que manifestar sobre un conflicto entre normas constitucionales alegado por la parte quejosa y realizó una interpre-

tación de los derechos humanos en pugna para determinar cuál de ellos debía prevalecer en el caso concreto.

Lo cual hace procedente el presente recurso, en los términos de la tesis siguientes, emitidas por esta Primera Sala:

"CONFLICTOS ENTRE NORMAS CONSTITUCIONALES. CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESOLVERLOS EN CADA CASO CONCRETO.—Dada la estructura de las normas constitucionales es posible que existan supuestos en los que éstas entren en conflicto. Esto es especialmente cierto en el caso de los derechos fundamentales, que pueden entrar en colisión porque en diversos supuestos no se contemplan expresamente todas sus condiciones de aplicación. La labor de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en precisar, a través de la resolución de casos concretos, las condiciones de precedencia de las normas constitucionales en conflicto. En este sentido, cuando tienen lugar contradicciones entre distintos principios constitucionales con motivo de situaciones concretas se utilizan distintas técnicas argumentativas, como la ponderación, que permiten resolver este tipo de problemas."²⁶

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO POR CONSIDERAR QUE EXISTE UNA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO HAYA EVALUADO UN CONFLICTO ENTRE DERECHOS FUNDAMENTALES.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existe una interpretación directa de la Constitución suficiente para determinar la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, en términos del artículo 107 fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquellos casos que involucren un conflicto entre dos o más derechos fundamentales, cuya resolución haya requerido que el Tribunal Colegiado de Circuito realizara un ejercicio interpretativo sobre el contenido y alcance de los mismos, para poder determinar qué derecho debía prevalecer en el caso particular. En dichos casos, al conocer del recurso de revisión corresponderá a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de tribunal constitucional, precisar cuáles son las condiciones de prevalencia

²⁶ Tesis 1a. XCVII/2010, Novena Época, registro digital: 162408, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 305. Amparo directo en revisión 612/2009. *****. 24 de marzo de 2010. Mayoría de tres votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Javier Mijangos y González y Arturo Bárcena Zubieta.

de las normas constitucionales en conflicto; si el Tribunal Colegiado de Circuito hizo una delimitación constitucionalmente aceptable y adecuada del contenido de los derechos en pugna y si la misma es óptima para lograr la menor restricción en el goce de los derechos y a la vez cumplir con el imperativo constitucional de respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos fundamentales en la mayor medida posible, contenido en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional.¹²⁷

La procedencia del recurso se refuerza si se toma en cuenta que la interpretación constitucional realizada por el Tribunal Colegiado es recurrida por la quejosa en el recurso de revisión, ya que en sus agravios cuestiona la interpretación de los artículos 6o. y 7o. realizada por el Tribunal Colegiado.

El presente asunto también reúne el requisito de importancia y trascendencia, ya que las interpretaciones constitucionales realizadas en el juicio de amparo involucran la complicada relación que la libertad de expresión guarda con los derechos humanos al honor y a la reputación, y aun cuando el Tribunal Colegiado se apoyó parcialmente en precedentes de esta Primera Sala, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de Tribunal Constitucional, determinar si la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado fue correcta, esto es, si hizo una delimitación constitucionalmente aceptable y adecuada del contenido de los derechos en pugna y si la misma es óptima para lograr la menor restricción en el goce de los derechos involucrados, de conformidad con las tesis citadas. Además, se estima que el análisis del caso permitirá abonar a la creación de jurisprudencia sobre el tema.

QUINTO.—Problemática jurídica a resolver. En el presente asunto, deberá determinarse si los agravios de la parte recurrente logran desvirtuar los razonamientos del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito para negar el amparo solicitado, específicamente en lo relativo a la interpretación de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal y la consecuente ponderación de derechos que hizo dicho tribunal y que le llevó a concluir que, en el caso concreto, debía prevalecer la libertad de expresión de la parte tercero perjudicada por encima del derecho al honor de la recurrente.

SEXTO.—Estudio de fondo. En primer lugar, debe precisarse, que resultan **inoperantes** los argumentos que expresa el recurrente en su **primer agravio**, los cuales esencialmente consisten en lo siguiente:

²⁷ Tesis aislada 1a. LXXII/2013 de la Primera Sala del a Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 891.

- Que el Tribunal Colegiado equivocadamente consideró que los artículos constitucionales y convencionales que la parte quejosa invocó en su demanda de amparo, *sí fueron interpretados por la responsable, pero en forma "implícita"*, dado que lo que destacó fueron los artículos del Código Civil Federal y de la Ley sobre Delitos de Imprenta.

- Que las notas periodísticas constituyen una conducta ilícita en virtud de que vulneran el artículo 1,830 del Código Civil Federal.

- Que es inexacto lo señalado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, al calificar de inoperantes sus argumentos de la demanda de amparo, dado que de ninguna manera fue omiso en la causa de pedir, puesto que hizo alusión al contenido de las notas, a sus calificativos, a las disposiciones aplicables y expuso las razones por las cuales consideró que las notas rebasan los límites a la libertad de expresión de los terceros perjudicados, por lo que el Tribunal Colegiado estaba obligado a analizar de manera íntegra sus conceptos de violación, siendo falso que no haya expresado "los por qué".

Dichos argumentos son inoperantes por las razones que se explican a continuación.

Cabe precisar en primer lugar, que no obstante que sea fundado que la parte recurrente sí expuso en su demanda de amparo todas aquellas consideraciones que el Tribunal Colegiado adujo que omitió, y que por tal motivo declaró inoperantes, la realidad es que no obstante dicha calificativa de inoperancia, el Tribunal Colegiado en la parte final de su sentencia sí interpretó los artículos 6o. y 7o. constitucionales, e hizo un ejercicio ponderativo de los límites del derecho a la libertad de expresión de los terceros perjudicados y del derecho al honor del recurrente, concluyendo que en el caso concreto debía prevalecer el derecho a la libertad de expresión de los terceros perjudicados.

Por lo tanto, el que el Tribunal Colegiado haya considerado al inicio de su estudio que los argumentos del recurrente no combatían adecuadamente la sentencia de la responsable, o que se haya pronunciado en el sentido de que la interpretación realizada por la responsable de los artículos constitucionales fue implícita o no, no trasciende a la presente instancia, dado que el ejercicio ponderativo de derechos fundamentales que debía realizarse para resolver el asunto lo hizo el Tribunal Colegiado y es dicha interpretación la que corresponde a esta Primera Sala revisar.

Por otra parte, la vulneración o no del artículo 1,830 del Código Civil Federal, es una cuestión de legalidad que no es susceptible de pronunciamiento en esta instancia.

Ahora bien, en su **segundo agravio**, la parte quejosa se duele de la indebida ponderación de derechos fundamentales realizada por el Tribunal Colegiado, debido a lo siguiente:

- Señala que la ponderación realizada por el Tribunal Colegiado del conocimiento es incorrecta, porque no realizó un análisis nota por nota, para revisar si se hacen en un contexto de crítica, o sólo con la intención de desacreditar y dañar su honor, por lo cual su análisis no refleja la realidad del caso; ya que las notas publicadas no pueden considerarse hechos noticiables ni que revistan interés público, pues no se refieren a su desempeño como gobernador, sino que son sólo ataques directos y descalificaciones hacia su persona.

- La interpretación de los derechos humanos realizada es errónea, porque el derecho fundamental base es la dignidad humana, así que debió hacerse un estudio a partir de la misma, ya que no existe un derecho por encima de la dignidad humana.

- Que los hechos del amparo directo 28/2010, en que se basó el Tribunal Colegiado son totalmente diferentes al caso concreto, pues se trató de un debate periodístico entre dos medios de comunicación, por lo cual, ese criterio no era aplicable para resolver este conflicto de derechos fundamentales.

- La libertad de expresión no es un derecho absoluto, no significa impunidad ni la posibilidad de ser ejercida en forma irresponsable. El Tribunal Colegiado no aplicó en forma adecuada el principio pro persona previsto por el artículo 1o. constitucional, en lo que se refiere a los límites a la libertad de expresión.

- Que el umbral más alto de tolerancia para las personas públicas se rebasa cuando las opiniones son absolutamente vejatorias, y que es una carga ilegal el pretender que por haber sido servidor público tenga que soportar el mismo tratamiento de servidor público toda su vida, aun y cuando las notas no se refieran a su desempeño.

- Que las notas por sí solas y su contexto demuestran la intención de dañarlo, dado que es información falsa, lo que era suficiente para que fuera procedente su acción por daño moral.

- Que no cuenta con los medios materiales para debatir con los demandados en la prensa escrita, y que ejercer el derecho de réplica ante el demandado sería entrar a su juego por las ventas que generaría y porque al ser prensa sensacionalista sólo se prestaría a mayor burla.

Como se puede advertir, sus argumentos están todos dirigidos a combatir la ponderación que realizó el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito en torno al alcance de los límites al derecho a la libertad de expresión e información, a partir del análisis de las notas periodísticas publicadas.

De ahí que para responder a los agravios del recurrente, corresponde a esta Primera Sala revisar el contenido y contexto de las notas periodísticas publicadas por el tercero perjudicado, para determinar si fue correcto el análisis y las conclusiones a las que llegó el Tribunal Colegiado.

Cabe precisar que las notas de que se duele el quejoso y que adjuntó a su demanda de origen datan de los años dos mil siete a dos mil diez.

De la revisión de los autos se puede constatar que en el periódico Tribuna Libre se publicaron notas relacionadas con el actor, ahora quejoso, por lo menos en las fechas siguientes: 17 y 24 de mayo, 7 y 28 de junio, 5, 16 al 22 de julio, 30 de agosto, 13 y 24 de septiembre, 4 de octubre y 29 de noviembre de 2007, así como, 21 de febrero y 17 de abril de 2008, respecto de las cuales **se decretó la prescripción del derecho a la reparación civil en el juicio natural**, determinación que ha quedado firme.

En efecto, en los antecedentes del acto reclamado que fueron narrados en el considerando tercero de esta resolución, se puede apreciar que en la sentencia de primera instancia, la cual fue confirmada en segunda instancia, se decretó la prescripción del derecho a reclamar daño moral respecto de **todas las notas publicadas con anterioridad al dos de mayo de dos mil ocho**; motivo por el cual, el contenido de dichas notas no puede causarle un perjuicio a las partes tercero perjudicadas. De ahí que el presente análisis se limitará a las notas publicadas con posterioridad, las cuales no serán reproducidas debido a su cantidad y amplitud, sin embargo, se adjuntan escaneadas como **Anexo I** a la presente resolución.

No obstante lo anterior, con la finalidad de que el presente estudio sea lo más exacto posible, a continuación se sintetizará cada una de las notas publicadas a partir del dos de mayo de dos mil ocho, que fueron adjuntadas por la parte quejosa a su demanda de origen, a fin de conocer su contenido, el contexto en el que fueron publicadas, y las referencias específicas hechas al quejoso:

• **2 de octubre de 2008 (La Columna del Diablito, página 3)**

La columna versa sobre un maestro que violó a una menor ... que llegó con una cédula profesional falsa del Distrito Federal a pedir trabajo ... "en la

administración del **déspota y tirano** *****" y el IEA (Instituto de Educación de Aguascalientes) ni siquiera verificó la veracidad de los documentos, se lo concedió.

Más adelante se señala: "Y hablando de **delincuentes de altos vuelos**: no sé a quién demonios se le ocurrió ¿Fuiste tú **Santiago Creel**? Poner al **co-rrupto y criminal ex goberladrón** *****, en la presidencia de la Comisión de Seguridad Pública del Senado. ... ¡Horror al crimen, la Iglesia en manos de Lutero!"

• **30 de octubre de 2008 (La Columna del Diablito, página 3)**

El periodista se duele de los yerros que comete ***** en la Cámara de Senadores, pues el "**abarrotero**" dista mucho de ser un político honesto, congruente y capaz, es una rémora del sistema político mexicano. Señala que es un levantadodos a las órdenes de Felipe Calderón, que el "**hambreador**" no ha podido trascender más allá, pues el jueves 23 de octubre dio clases de **barbaján e intolerante**, y describe una escena que tuvo lugar ese día en el Senado de la República en la que el quejoso insultó a Dante Delgado, diciéndole "chinga tu madre", con motivo de un altercado por la presencia de policías federales en el recinto por la aprobación de una reforma energética.

• **18 de diciembre de 2008 (La Columna del Diablito, página 3)**

En esta columna el autor señala que el Juez quinto penal le notificó que los cabezales (títulos) de los periódicos Tribuna Libre y Página 24, en los que escribe, son supuestamente propiedad de la Agencia Noticiosa del Centro, S.A. de C.V., sociedad propiedad de dos delincuentes de cuello blanco: ***** y ***** , que gozan de impunidad. Señala que esa sociedad sólo ha publicado la revista "La Verdad del Centro", la cual tiene un año que no se edita. Esto es, se duele de que le pretenden quitar la propiedad de sus periódicos, y señala que **el autor intelectual de ese atentado al Estado de derecho y a la libre expresión es** ***** , ya que ***** y ***** sólo son instrumentos del "**perverso ex goberladrón**" **que quiere verlo acabado en todos los sentidos**. Señala que los títulos robados con gran dolo los va a recuperar. Concluye señalando: "**¿qué seguirá cuando ***** se dé cuenta de su enésimo fracaso por acabarnos? ¿Más muertes? No sería raro en el abarrotero. Lo conozco y he sufrido en carne propia sus criminales y enfermizas reacciones represivas. Por eso insisto: si algo le sucede a mi familia, a mis colaboradores o a mí, desde esta trinchera hago responsable al senador panista** *****."

- (Página 14 / Por *****)

En esta nota se hace referencia a la detención de *****, quien fue director del Instituto de Salud de Aguascalientes en el sexenio del **"nefasto ex goberladrón"** *****, por conducir un auto con placas sobrepuestas. A continuación se hace una narración de la persecución en la que fue finalmente detenido.

- 26 de diciembre de 2008 (Portada y La Columna del Diablito, página 3)

El periodista a partir de las declaraciones del presidente de la República, **Felipe Calderón**, respecto a los pactos y negocios de administraciones pasadas con el narcotráfico, señala que el primero en saltar fue "nuestro conocido *****-Pillo *****", a pesar de que **en su desgobierno fue cuando se enraizó el narco en Aguascalientes**, mientras que **"el distribuidor de galletas de animalitos hacía pingües negocios al amparo del poder."** Señala que *"en esos años en que el abarrotero ***** desgobernaba el Estado, se incrementó el narco: razón\$ debió de haber, claro que Sí."* El autor de la nota hace referencia a las declaraciones del director de la Policía Ministerial del Estado –Víctor Hugo Mercader Jurado– en una entrevista que se llevó a cabo cuando estaba en funciones, durante la administración de ***** sobre la instalación de ciertos capos del narcotráfico en la entidad, en la que destacó que los hermanos ***** tienen dos ranchos de su propiedad en la entidad y que una hermana de ellos habita en la capital. Concluye señalando que **debió haber muchísimo billete de verde de por medio, "pues es poco creíble que el abarrotero, tan bueno para hacer negocios al margen de la ley, haya dado paso sin guarache ..."**

- (Página 7, por *****).

En esta nota el autor señala que a ***** le resultaría contraproducente que el presidente Calderón señale a los gobernantes que negociaron con integrantes de cárteles del narcotráfico en el país, pues **es claro que fue durante su administración que se incrementaron los índices de narcotráfico en la entidad**, y cierra haciendo mención a las declaraciones del diputado **César Amado Cervantes Mena** –secretario de la Comisión de Seguridad Pública del Congreso del Estado–, referentes a que el aumento de los índices de la delincuencia se registró cuando empresarios fracasados entraron a la política.

• (Página 7, por ***** y *****).

Se señala que el presidente de la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga, *****, declaró que los que han vivido en Aguascalientes toda la vida saben que "Página 24" y "Tribuna Libre" son de don *****. Asimismo reproduce las declaraciones de *****, presidente estatal del Partido de la Revolución Democrática, quien señaló: *"Este señor (*****) debería de reflexionar, todos sabemos que tanto el periódico 'Página 24' como el semanario 'Tribuna Libre' son del señor *****, desgraciadamente la mala legislación en la materia permite se lleven a cabo este tipo de chicanadas."*

• 2 de enero de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)

La columna versa sobre las amenazas que recibió la casa editorial por la publicación de una nota en la que se relata la detención de un diputado del Partido Acción Nacional, por ir manejando en estado de ebriedad y poner en peligro la vida de su hijo de cerca de 2 años de edad, narra el incidente de la detención del diputado, y concluye reafirmando que las amenazas de esos **"fans e imitadores de *****"**, no los intimidan. Que los panistas deberían de recriminar los hechos al diputado panista y a otros integrantes de su partido, como **Vicente Fox** y consorte, quienes el sexenio pasado *"no sólo le dieron en la madre a la economía del país y robaron a manos llenas, sino que también le abrieron de par en par, las puertas al narco, como también lo hizo ... nuestro conocido *****-Pillo *****"*, ex distribuidor de galletas de animalitos en la región, **quien desde hace poco más de 10 años saborea las mieles del poder y la impunidad, luego de estafar al electorado con sus falsas promesas de campaña."**

• 29 de enero de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)

En esta columna se menciona que ***** presume no sólo ser amigo del **"ex goberladrón"** ***** , sino que se jacta de hacerle "trabajitos especiales" como el robar al columnista los cabezales de **Tribuna Libre** y **Página 24**. No obstante ello, también defraudó al gobierno de su amigo ***** , por medio millón de pesos, según lo comentado por el secretario de Obras Públicas y el gerente general de la Comisión de Caminos del Estado. Pues en el año en el que (des)governaba ***** , fue que a través de una sociedad cobraron por adelantado y no concluyeron la obra prometida. En la nota asimismo, se cuestiona por qué el *****-Pillo se hizo el occiso y no recuperó el dinero que le robó su amigo al Estado, *"¿por qué no metió en la cárcel al *****? Habrá que preguntarle, por lo pronto ahí hay complicidad"*.

• 5 de febrero de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)

La columna inicia describiendo el negocio de carros robados que imperaba durante la administración de ******, en la que el procurador general de Justicia del Estado, ******, ordenaba al Ministerio Público que sustituyera la hoja que describía el vehículo robado por una falsa, en la que se omitía la recuperación del vehículo, lo que dejaba a los "robacarros" contentos porque se les liberaba por "falta de elementos para procesar". Lo que originó que en ese sexenio surgiera el verbo "*****rear", lo cual aduce fue publicado por la casa editorial, con documentos incluidos, lo que provocó gran escándalo. Señala que el negocio se puso nuevamente de moda "en el **déspota y tirano desgobierno**" del *****-Pillo ******, quien todavía conservaba un poco de cordura, porque prohibió que los policías condujeran unidades robadas. No obstante lo cual, **comenzó en grande la corrupción, pues hasta un conocido cardiólogo, amigo de ******, vendía al mejor postor flamantes vehículos robados con facturas apócrifas. Durante esa administración casi todos los policías ministeriales utilizaban carros robados "recuperados"**. Posteriormente, cuando inicia el gobernador **Reynoso Femat**, una de sus primeras órdenes fue la de que ningún servidor público, empezando por los policías, trabajara con carros robados, lo que acompañó de una reforma al código penal para sancionar la posesión de autos reportados como robados. Se transcribe el comunicado de la iniciativa de reforma del Código Penal del Estado, para equiparar la posesión de autos robados al robo de los mismos.

Señala que de haber estado en vigor esta ley durante la administración de ******, hubieran ido a prisión varias personas que enumera, **"varios familiares" de ******** y la inmensa mayoría de los policías.

Concluye su nota de la siguiente manera: "***** no tiene remedio: está desquiciado. **No cesa de tejer falsas y perversas historias para despojar a quien esto escribe, de los cabezales de Tribuna Libre y página 24. Pero además, el conocido 'hambreador', acopiador de armas de fuego y distribuidor de galletas de animalitos, entre otras vainas, pretende dejarlo sin propiedad alguna y refundirlo en prisión. Para eso viene utilizando el fuero, el poder y sus millones, desde hace varios años. El infeliz no ha de dormir contando los días en que habrán de concluir sus perversos crímenes, nacidos de su hitleriano cerebro.**"

• 19 de febrero de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)

En esta columna se refiere a la **suerte de ser concuño de ********, pues "cuando el abarrotero todavía desgovernaba a Aguascalientes, *****"

esposo de la hermana de la esposa de ***** , inició un negocio de construcción, quien escudado con su parentesco con el entonces gobernador, fraccionó sin permiso terrenos irregulares, los que vendió, sin embargo cuando sus contratantes finalizaron de pagar y solicitaron las escrituras de los mismos, ***** , comenzó con evasivas. Ante lo cual sus clientes lo demandaron, pero **fue necesario que terminara el sexenio de ***** - Pillo para que se agilizaran las averiguaciones previas en contra del conuño incómodo**. Y de ese modo hasta enero de 2006, se le dictó formal prisión, quien finalmente fue condenado a sólo tres años de prisión. Al final señala que, "que suerte" la de ***** , por haberse casado con la hermana de ***** , "esposa del poderoso e influyente 'hambreador' ***** ."

Más adelante hace una referencia al intento de ***** , para impedir que se frenara la construcción de un complejo turístico en San José de Gracia.

- **Semana del 9 al 15 de marzo de 2009 (Portada)**

En la portada de la Tribuna Libre se señala: "**Sorprenden a yerno de ***** con Bora remarcado**". Pero paga \$7 mil y sale rápido en libertad. Lo detuvieron pese a que ofreció un soborno de \$30 mil. Aparecen fotos del quejoso, su ex yerno y del Bora.

- **12 de marzo de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)**

El autor de la columna refiere al **yerno incómodo de ***** , *******, quien fue detenido en posesión de un Bora, con número de serie remarcado, los policías que lo detuvieron rechazaron un soborno de \$30,000.00 pesos. **El yerno de *******, y cuñado de ***** , presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), mencionó que lo adquirió de un amigo, quien se lo ofreció como pago por una deuda de \$60,000.00 pesos, y que posteriormente le pagaría la diferencia del precio. Se menciona que hay rumores de que después de algunas llamadas hechas desde el edificio policia- co, ***** se llevó una regañada de su suegro, pero que finalmente ese mismo día "**gracias a la innegable influencia del abarrotero metido a político ... recuperó su libertad pocas horas después**" y pudo salir con una fianza de tan sólo \$7,000.00 pesos.

Pero este no es el único lío que ha tenido el yerno de ***** "**ni tampoco la primera ocasión en que ***** mete las manos al fuego por su yerno incómodo**", pues el 14 de noviembre del 2000, aproximadamente a las 14:30 horas chocó en un Ford Mustang, rojo, modelo 1999, por Gene-

ral Barragán, de norte a sur. Los testigos y la persona chocada aseguraron que el semáforo estaba en verde, pero no tomaron en cuenta que "governador mata semáforo". Ésa no fue la bronca principal, sino que **el Mustang no tenía placas, ni tarjeta de circulación, ni engomado, pero el gobernador esa vez también le ayudó a salir libre de todo procedimiento**, y acalló la fuerte versión entre los policías ministeriales de que el flamante Ford "rojito" era robado.

- **En esos años de desgobierno los temas de autos robados y recuperados por la procuraduría eran tema de todos los días.** La mayoría de los policías ministeriales "trabajaban" con carros robados. ***** se quedó con aquella consigna sexenal: "*******earse todo lo que se mueva**". La policía ya investiga lo referente al Bora remarcado, pero *****no tiene de qué preocuparse, pues si "**papá *******" es todavía hartó influyente. **Don impunidad** volverá a soltar la carcajada, y hasta el Palacio de Gobierno se estremecerá con esa risa esquizofrénica.

- Termina su columna preguntándose ¿qué pasará con la demanda penal que un servidor público puso en contra de ***** por un lío de dólares? Señala que: "*de no haber sido por la **intervención suprema del abarrotero, es posible que el junior todavía estuviera lamentándose tras las rejas***". Agrega que: "*el rata de tiempo completo, ***** , su ******" y un tercero "*presumen haber formado (bajo la batuta del *****-Pillo ***** , claro está), **una unión para atacar, ¿más?, al gobierno de Luis Armando Reynoso Femat, teniendo como blanco predilecto a ***** , a quien acusan de pagar para que les peguen. **Quieren creer (estos desquiciados) que todavía están en el gobierno de ***** , quien sí acostumbra pagar para pegar a sus críticos (lo sigue haciendo)*****. Las pruebas son claras y contundentes."

- **16 de abril de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)**

La columna hace referencia a la propuesta de **Lula Reynoso**, hermana del gobernador **Reynoso Femat**, para la Cámara de Diputados por la vía plurinominal. Ante lo cual *****-Pillo encabezó un "**en-ca-bro-na-mien-to**". En una declaración ***** (el expriista) declaró que él es fiel al PAN, "*pero no a Germán, menos con lo que demostró. Y el 'hambreador' continuó: es una mala sorpresa, que ya se sabía que había nepotismo en el Gobierno y ahora el PAN lo lleva a las candidaturas. Es una nueva época de nepotismo*". Se hace en la nota un cuestionamiento sobre cómo *****-Pillo llegó a ser candidato del PAN "*¿No acaso corrió el billete descarada y jubilosamente para ganársela a la malagueña a ***** , que toda su vida ha militado en el*

Blanquiazul?" Igualmente recuerda cuando ***** fue candidato a Senador de la República, "*¿No recuerda el perverso sinvergüenza, que ... él era el único candidato?"* el dedazo fue evidente.

- Agrega que "*lo que pasa es que el *****-Pillo, además de la envidia enfermiza y perversa que le profesa a Luis Armando Reynoso Femat quiere, como siempre, mamar y dar de topes.*". A continuación se menciona que cuando ***** era todavía priista, y no ganó la candidatura a presidente municipal, después de un "berrinche" el abarrotero chaqueteó y se pasó al PAN. Se pregunta si volverá a cambiar de partido.

- **23 de abril de 2009 (página 5)**

La página muestra dos imágenes con un encabezado "Después de la garrotiza ..." una de ellas es la foto de tres personas en la que se añaden diálogos que dicen: "*Miren, el Cachetón del puro quiere pasar desapercibido*", "*Quiere llorar, quiere llorar*". En la segunda imagen se muestra al quejoso fumando un puro con sombrero y lentes oscuros, con una nube de pensamiento que dice: "*chin, yo creí que con estos lentes, estilo de Pedro Navajas, nadie me iba a reconocer, sob ...*"

- **23 de abril de 2009 (página 11)**

Se imprimieron una serie de fotografías con encabezado: "Si las fotos hablaran dirían que ...". La primera de ellas es una foto del quejoso, tomada de espaldas a él, con un diálogo "*iHey *****-Pillo, te estás comiendo el pantalón!*".

- **28 de mayo de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)**

Una parte de la columna señala: "*El Hijo del Abarrotero ... Quien está convencido de la reciente operación calderonista es el cachorro de la corrupción: *****; hijo del senador panista *****. Ayer, *****-Pillito aplaudió a rabiar el operativo en Michoacán, y no le importó llevarse entre las patas a su papi querido ...*". Además transcribe las declaraciones que "*****-Pillito" hace a la prensa sobre la impunidad que reina en los servidores públicos y la forma en la que se ha abusado del fuero para privilegiar a la delincuencia organizada.

- **16 de julio de 2009**

Se imprimieron una serie de fotografías con encabezado: "Si las fotos hablaran dirían que ...". La cuarta de la primera columna es una foto del que-

joso, sonriendo con un diálogo añadido: "***Me enriquezco más con mis negocios chuecos desde el Senado, que en el abarrote vendiendo kilos de 800 gramos***".

• **13 de agosto de 2009 (La columna del Diablito. Página 3)**

La columna menciona la estrategia como político opositor de ***** , la cual consistía en criticar al gobierno en turno y narra cómo "se desgarraba la camiseta en defensa de su gremio y de los desposeídos". Menciona asimismo el autor que "**fue en el gobierno corrupto de Miguel Ángel Barberena Vega, cuando el abarrotero de marras se hinchó de billetes, al estrenarse como constructor oficial**" pues obtuvo varios contratos de construcciones, asimismo con otros gobernadores también se enriqueció con diversos contratos, sin embargo en uno de sus negocios por falta de pago al Infonavit le fueron embargados algunos de los fraccionamientos que construyó. El autor continúa narrando que de la noche a la mañana el quejoso pasó de ser priista a ser panista, bandera bajo la cual ganó el gobierno de Aguascalientes.

• "***Es por eso que su cachorro ***** le sigue los pasos***", pues igual que su padre, el "*******pillito**", fungiendo como carrera criticando hasta la calumnia a **Luis Armando Reynoso Femat**. De presidente del Consejo Coordinador Empresarial, comenzó su igual manera "**el *****pillito**" se lanza contra Calderón, cuando calificó su gobierno con un 5, es decir, lo reprobó. "**Total que el cachorro de la corrupción**" le tupió duro a Calderón, ¿alguien duda entonces que "*******pillito**" sigue los mismos pasos que su tristemente célebre padre?"

• **3 de septiembre de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)**

El autor de la columna trata sobre el desabastecimiento de productos de la canasta básica, y se lo atribuye a que **ciertos abarroteros, como ***** , los almacenaban esperando a que el precio subiera**. Señala que: "**a esas finas personas el pueblo les endilgó el mote de 'hambreadores'**, y menciona que por ello es que el Senador **Carlos Lozano** le dice a ***** , el '**hambreador**'."

• Posteriormente pregunta: "**¿Sabe el lector por qué el abarrotero le entró a la política? Pues para acrecentar su fortuna con pingües negocios al margen de la ley**," y a continuación alude a la compra de 500 hectáreas de tierras en la zona turística de Puerto Vallarta, Jalisco, a 10 centavos el

metro cuadrado, cuando era gobernador de Aguascalientes. Y agrega: "**Defraudador:** para llegar al poder el abarrotero de marras engañó a la mayor parte del electorado prometiendo 'dejo los negocios para ir a la política, no voy a la política a hacer negocios'."

- El periodista continuó exponiendo que el quejoso militó en el PRI toda su vida, pero en 1997 decidió cambiar de partido al que lo llevaría al poder, llenando de insultos a sus viejos compañeros. Y opina que fue nombrado subsecretario de Gobernación y después impulsado a ser senador, para protegerlo de sus excesos, y denuncia que aun siendo senador contrató a ***** y a ***** para robarle al autor el registro de sus periódicos, y *"aprovechando su cargo de presidente de la Comisión de Seguridad Pública Nacional, del Senado de la República, ***** mueve los hilos del poder no sólo para apoderarse de los dos periódicos, sino para meter a la cárcel a quien esto escribe y cobrar una fuerte cantidad de dinero por los 'derechos de autor'."* Agrega que con mil triquiñuelas nacidas del tráfico de influencias, lo que es un delito, logró registrar los dos periódicos como propiedad de la "Agencia Noticiosa del Centro, S.A.", cuyos dueños son ***** y ***** . Y concluye: *"¿quién en Aguascalientes cree que Tribuna Libre y Página 24, registrados con anterioridad en Gobernación y Derechos de Autor, no son de *****? Sólo mentes enfermas y criminales como las de esa tercia de delincuentes."*

• 10 de septiembre de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)

Esta columna vuelve a abordar el tema del robo de autos en Aguascalientes, que inició con uno de los procuradores más rateros que ha tenido el Estado, ***** , quien mutilaba las averiguaciones previas, suplantando fojas falsas, evitando así poner a disposición del Juez los vehículos robados y por ende los robacoches salían libres, y los coches se quedaban a disposición de la PGJ del Estado. A continuación explica que de esa práctica es que el autor foja el verbo "*****erear" y que se puso de moda junto con el verbo "*****ear" y "*****fear" gracias a *"las andanzas del bachiller patito ***** , y del 'ingeniero' ***** , muy cuatachos ellos y 'finísimas' personas, iufff!."*

- Concluye la columna informando que está a punto de haber nuevas elecciones para la gubernatura del Estado, presidencias municipales, diputaciones, regidurías y sindicaturas, además de otros cargos *"harto jugosos"*, *"y como no había de estarlo, si cada sexenio y trienio salen comaladas de nuevos millonarios. Y los que ya lo están salen super forradísimos. Por eso están que se las doran. ¿No es cierto ... [entre otros] *****?"*

- **22 de octubre de 2009 (La Columna del Diablito, página 3)**

La columna comienza con la referencia al engaño que el quejoso cometió a su electorado pues prometió "dejar los negocios para ir a la política, no ir a la política a hacer negocios." Sin embargo **desde la política hace los mejores negocios de su vida**, como la compra de 500 hectáreas de tierras en la zona turística de Puerto Vallarta, Jalisco, a 10 centavos el metro cuadrado. Agrega que tampoco se vale que a través de sus empleados –***** y *****– pretenda sorprender a las autoridades asegurando *"que ellos son los verdaderos dueños de Tribuna Libre y Página 24, pues compramos los derechos en icuatro mil pesos!, tal y como ***** declaró ante el Ministerio Público de la Federación ..."*

- **5 de noviembre de 2009 (Portada y la Columna del Diablito, página 3)**

La portada de esta edición de Tribuna Libre muestra una foto del quejoso con una expresión poco favorable, cuyo encabezado es "¡Traidor! ¡Repudio general por votar a favor del alza de impuestos!" y una nota al pie de la foto "*****", además unió a todos los empresarios, incluido a su hijo ***** Junior ... ¡en su contra!"

- La columna comienza con el relato de tres policías ebrios en una camioneta de dudosa procedencia, y lanza una pregunta al aire "¿están utilizando nuevamente vehículos robados, como en los tiempos de *****?"

- Posteriormente, aborda el tema de aquellos funcionarios que brincan de un hueso a otro, para sangrar al erario y darse vida de millonarios. Y pone como ejemplo a ***** que de "**goblerladrón**" pasó a la Subsecretaría de Gobernación y de ahí al Senado, impulsado por Vicente Fox, "**desde donde se la pasa hinchándose de billetes y perjudicando a la raza**". Hasta su hijo "*****pillito" le reclamó haber votado a favor del alza de impuestos. *¡Ojeras de "hambreador"!*

- Concluye esta columna informando que ***** y ***** **defraudaron al Gobierno del Estado de Aguascalientes por cerca de medio millón de pesos, cuando desgobernaba *****-Pillo *******, y agrega *"Sabía usted que el *****-Pillo fue cómplice por omisión de ese robo a las arcas públicas, por no haberlos enviado a prisión?"*

- **(Página 6. Por ***** y *****)**

- La nota acusa al senador ***** de no tener empacho en dar su voto a favor para que el gobierno de Calderón incremente los impuestos (IVA

16% e ISR 30% entre otros), alegando que lo hacía para evitar que la nación se quedara sin recursos y que pudiera seguir trabajando para el beneficio de los ciudadanos. Lo cual resulta contradictorio, pues los autores refieren que **al inicio del sexenio ***** amparó sus empresas contra el impuesto de nueva creación sobre la Nómina (ISN)**, sin embargo, dicen los autores, le fue negado por la Justicia Federal. La nota menciona que con ese voto a favor del alza de impuestos se ganó el repudio de la mayoría de los empresarios de Aguascalientes, incluyendo el de su hijo *****, quien reprobó a los Senadores, por haber elegido el camino más fácil sin importar si perjudicaba o no.

- **17 de diciembre de 2009 (por *****)**

- El autor de esta nota informa sobre la reaprehensión de *****, **cuñado de *******, "por la comisión reiterada del delito de fraude", especialmente en la venta de terrenos en el fraccionamiento Lomas Altas. Señala que sólo por esa venta de terrenos tiene al menos 30 denuncias penales por el delito de fraude.

- **18 de marzo de 2010 (La Columna del Diablito, página 3)**

En esta columna el autor comunica que el panista *****, propuso un plan B para sustituir a ***** como candidato a la gubernatura del Estado, en caso de ser inhabilitado, sin embargo por las presiones y **ante la amenaza de los llamados institucionales del PAN de Aguascalientes, liderados por *******, ***** mejor le dio la espalda a sus aspiraciones, porque sabe que esta **mafia "*****ista"** es peligrosa.

- Asimismo, en un comentario sobre el aniversario número 13 de la edición de Tribuna Libre, el autor se refiere a los intentos de eliminar dicho diario por parte de varias personas, haciendo referencia especial al "**criminal ***** 'el Hambreador'** *****", (quien incluso **se manchó las manos de sangre inocente**)", y agrega: "**el más perro de todos: el ex gobernador y hoy senador *******, 'fina persona' de todos conocida, orquestó una campaña para borrarlos del mapa. Afortunadamente no logró acabarnos a pesar de lanzar en nuestra contra todo el poder y la influencia del Estado. No obstante, el politicastro de marras **continúa con su esquizofrénica y desmedida obsesión de acabar no sólo con Página 24, sino con esta Casa Editorial y su propietario. Bueno, hasta los títulos de Página 24 y Tribuna Libre nos ha robado** (no del todo por supuesto) ..."

• 12 de agosto de 2010 (La Columna del Diablito, página 3)

El autor de la columna comienza comentado el trabajo que cuesta ganarse la vida y proporcionar una mejor vida a los hijos; sin embargo, señala que los políticos con una mano en la cintura generan inmensas riquezas al amparo del poder. Continúa refiriéndose al inicio de la carrera política del quejoso, cuando **"era un simple mortal a pesar de su exitoso camino en los negocios de dar kilos de 800 gramos"** mencionando que quería ir a la política para salvar sus empresas que estaban al borde de la quiebra por la crisis del '94. Después fue *vox populi*. Agrega que ******* pillo** estaba aferrado en lograr su cometido, **mentir, engañar, defraudar** a la noble gente de la tierra buena, por lo que lanzó su exitosa frase: "¡Dejo los negocios para ir a la política, no voy a la política para hacer negocios!" Cuenta el autor que el quejoso dejó su viejo partido, el PRI, y 'baño de insultos' a su ex querido partido y a sus excorreligionarios, a quienes tildó de "rateros, asesinos, cobardes, mapaches, apátridas ...". Así, con promesas falsas, amenazas de meter a los políticos corruptos a la cárcel, *"el abarrotero llegó al poder por la puerta grande ... sin siquiera haber cursado la preparatoria, pero jactándose de haber egresado de la universidad MT (Mercado Terán, donde las mentadas de madre eran como saludos, ¿moral? Nadie ahí la conocía)."*

• Así menciona que ********* si cumplió su promesa de hacer pública su declaración patrimonial antes de iniciar su administración, en la que manifestó tener **43 millones 145 mil 445 pesos con 40 centavos**, incluida una propiedad a nombre de su esposa, pero comenta el autor que ya no se supo a cuánto ascendió su patrimonio cuando dejó inconclusa su administración para ir a una Subsecretaría de Estado del Gobierno Federal. Menciona como comentario que *"(por cierto ***** pillo siempre criticó a los políticos chapulines que 'saltaban de un cargo público a otro sin antes haber concluido el primero)"*.

• El autor explica que de manos anónimas le llegó la declaración patrimonial de 2004 de *********, en la cual el exgobernador dice que su remuneración mensual neta fue de \$91,538.00 pesos, y que por "otros" recibió mensualmente "\$2 millones 37 mil 280 pesos", así que **sus ingresos mensuales netos fueron por \$2'129,280.00 pesos**, por lo que **es claro que el "mendaz, tranza, voraz, fraudulento y frívolo abarrotero no dejó los negocios para ir a la política, sino que ... incrementó sus negocios al amparo del poder y la impunidad, 'comprando' bienes a precios más que porfirianos para, cuando menos, eludir al fisco."**

• La página muestra tres hojas escaneadas de la declaración patrimonial de *********.

• **12 de agosto de 2010 (página 7)**

En esta nota se informa sobre la reacción y las declaraciones que hizo la senadora **Norma Esparza Herrera** en la Cámara de Senadores luego de enterarse de la demanda interpuesta por ******, en contra del director y periodistas de Página 24 y Tribuna Libre. Pues considera un atentado contra la libertad de expresión que utilizando su investidura como senador trate de cobrar 13 millones 500 mil pesos a periodistas que han publicado imputaciones de ciertos actos deshonestos llevados a cabo por el ahora quejoso. La senadora propuso que el senador retire su demanda o pida una licencia para retirarse del cargo y se dedique a llevar el caso sin utilizar su investidura para pretender inclinar la balanza a su favor.

• **26 de agosto de 2010 (La Columna del Diablito, página 3)**

Esta columna abarca varios temas, menciona que un excandidato panista al Gobierno del Estado —*****— perdió varios votos por haber dicho que su contrincante —*****—, quien a la postre lo derrotó electoralmente, tenía sendos ranchos en una zona —La Sierra Fría— en la que el precio de una hectárea era de \$1'100,000.00 pesos, atribuyéndole un multimillonario patrimonio sospechoso, y luego señala que si ***** sigue creyendo eso le tiene un buen *tip*: que venden un rancho de 17 hectáreas en La Sierra Fría a ¡590,000 pesos!, y proporciona el nombre de la empresa y teléfono que aparece en el anuncio. Luego señala que lo que sería una ganga para ******, sería desastroso para las finanzas del senador *****pillo, pues está acostumbrado a comprar a 1,000 pesos la hectárea, o sea a 10 centavos el metro cuadrado, en la zona turística de Puerto Vallarta.

• Y en segundo término el autor denuncia la falta de acción de las autoridades para contrarrestar el narcotráfico, a pesar de los esfuerzos del presidente de la República. Comenta el caso específico de un narcoprostitúto llamado **11:25, "hasta hoy intocable"**, en el que a las drogas, alcohol y sexo, se han sumado asesinatos, levantones, atracos, del que era administrador ******, **conocido narcotraficante y tío de la nuera de ********. Mismo personaje que **operó con total impunidad durante el mandato de ******** pues a pesar de haber sido detenido varias veces durante el mandato del gobernador ******, siempre fue dejado en libertad, y que fue levantado y asesinado justo cuando terminó la administración ****** pista. Señala que a la fecha de la nota la *vox populi* dice que el propietario es el presidente nacional del PRD —Jesús Ortega Martínez y sus hermanos—. Concluye que la impunidad del lugar se debe a las poderosas influencias de ****** y los propietarios del PRD.

- Termina su columna quejándose de que, como a los delincuentes, y al amparo de la oscuridad de la noche, se le haya notificado a **Luis Armando Reynoso Femat**, que se había iniciado el proceso para expulsarlo del PAN. Señala que el pretexto para expulsarlo es **haber apoyado la candidatura de ***** , quien derrotó al panista ***** , lo que los ***** y pistas no quieren aceptar**. Señala que lo que sucede es que **"***** y su camarilla pretendieron seguir gobernando el Estado pero 'El Señor de los Rayos' no se lo permitió"**. Concluye señalando que si lo expulsan los únicos perdedores serán ***** y sus compinches pues "el gobernador es el activo más importante que ha tenido el PAN de Aguascalientes en toda su historia" lo que sería una debacle para el PAN.

- **26 de agosto de 2010 (página 7 por Mario Luis Ramos Rocha)**

El periodista realiza una nota sobre las declaraciones de **Adán Pedroza Esparza**, ex diputado local por el PFCRN, en relación **al acaparamiento realizado por ***** en la década de los ochentas**, pues lamentaba que personas como ese servidor público lucraran con la necesidad y el hambre del pueblo. Que **su historia de "hambreador" no será olvidada por el pueblo**.

- En otra nota en la misma hoja, otra reportera refiere que un asesor del Gobierno del Estado calificó de "canibalismo político" las acciones realizadas por el presidente Estatal del PAN, contra el gobernador **Luis Armando Reynoso Femat**, por haberle entregado una notificación en horas inapropiadas en su casa, puesto que las notificaciones se deben hacer en horas hábiles. *"Para eso está el Palacio de Gobierno que labora todo el día"*.

- **2 de septiembre de 2010 (La Columna del Diablito, página 3)**

En esta columna se relata la corrupción entre el entonces senador ***** , y el entonces gobernador ***** , pues el diputado cobraba mensualmente una partida secreta de 67 mil pesos. Asimismo se habla de otras complicidades entre el diputado ***** y el gobernador ***** , como el **"pago de favores por aprobar sin cuestionar las cuentas públicas"**. Se agrega que el diputado ***** **fue jugosamente beneficiado "en el nefasto gobierno del bachiller 'patito', el cual se distinguió por la opacidad y por fungir indebidamente como agencia de colocaciones (mire el lector lo que son las cosas: ***** tuvo como 'asesor político' a ... 'un tallador de la Feria Nacional de San Marcos!)"**.

- Al lado de la columna se exhiben escaneados dos reportes de saldos mensuales acumulados correspondientes a los meses de enero y junio de

2004 de la Secretaría de Finanzas y Administración, en las que se identifica la partida prevista a nombre de ******, con sellos de entregado de 20 de febrero de 2004 y la segunda con sello de entregado de 20 de julio de 2004.

- **16 de septiembre de 2010 (página 7)**

En esta nota se presentan una serie de entrevistas realizadas a varios funcionarios, en relación al tema de la **corrupción** entre el diputado ***** y el gobernador ******, el diputado alegó en respuesta que el dinero provenía de un fondo de gestión social.

- Y en respuesta, varios diputados de esa legislatura y otras más de las siguientes, demandaron se indague a fondo y castigue la comprobada corrupción de esa administración, pues no existía tal fondo, las declaraciones que se comunican son las siguientes:

- El exdiputado, y presidente del Comité de Administración en el periodo de ****** como gobernador, ******, desmintió que existiera la entrega de dinero por parte del Gobierno del Estado como parte de los recursos de Gestión Social, pues para ello sólo existía un fondo de tres mil pesos que se entregaba a cada legislador, y era entregado por el Congreso, no por el Ejecutivo.

- El exdiputado ******, denunció y exigió que ****** y ****** respondan ante la justicia, pues se tenía la impresión de que ****** recibía toda clase de prebendas, como concesiones de taxi, y dijo además "recibir dinero del Ejecutivo, aparte de que es un acto de corrupción, es un acto de traición al mandato que nos dio la sociedad."

- El gobernador **Luis Armando Reynoso Femat**, calificó como "totalmente ilegal" que la administración de ****** haya entregado recursos a diputados locales.

- La diputada ******, del Partido de la Revolución Democrática, dijo que debe ser investigado ese diputado y el diputado ****** del PRD que también recibía recursos del pueblo de parte de ******. Señala que siempre ha sido un secreto a voces que se deposita efectivo en las cuentas de los diputados a cambio de sacar leyes, prebendas y gestiones.

- El exdiputado ******, quien también aparece en la relación de los depósitos que realizaba el Gobierno del Estado, rechazó que él tuviere algo que ver, dice que nunca cobró y que seguramente ****** utilizaba su

nombre para que alguien más lo cobrara, por lo que pidió se realizara una investigación en torno al ejercicio fiscal de *****.

- El exdiputado ***** refirió que el descubrimiento de que el diputado panista ***** recibía recursos del gobierno de ***** debía ser la punta de lanza para que se abriera una investigación sobre el manejo de los recursos durante esa administración, pues seguramente existían otros beneficiados. Asimismo, negó la existencia de una partida del gobierno estatal tendiente a realizar depósitos a cualquier legislador para gestión social o cualquier otro fin.

- El exdiputado ***** afirma que no existía en esa legislatura ni en las subsiguientes partida presupuestal alguna que provenga del Ejecutivo hacia el Legislativo. Ese fondo se tenía previsto en el presupuesto del Congreso, y sospecha que en el caso de ***** se trataba de un apoyo que de manera directa y particular que el Ejecutivo le dio al diputado *****.

- La exdiputada ***** dijo que era claro que el entonces gobernador ***** hizo uso del erario para corromper no solamente al diputado ***** sino a todo aquel que representaba utilidad para él, asimismo dice que: "seguramente fue un acuerdo que hicieron ***** y ***** en lo oscurito a cambio de sus servicios."

- El exdiputado ***** aseguró que no existe ni ha existido resquicio alguno en la ley para que se entregue dinero por parte del Gobierno del Estado a diputados, como ocurrió en la administración de ***** "Y que ese descubrimiento es sólo un pequeño botón de muestra de todo lo sucio de esa administración."

- El exdiputado ***** coincidió con la diputada ***** en que esos depósitos son una clara muestra del mal manejo de los recursos que se hizo en ese tiempo. Y que es un signo claro de la corrupción con que se manejó ese gobierno, que utilizaba los recursos públicos para lograr los fines del gobernador en el Congreso.

- El exdiputado federal ***** calificó esas conductas como desvío de recursos, y pidió hacer una investigación a fondo, pues el gobierno del Estado "tiene que ser el primero en reabrir los expedientes de las cuentas públicas de ***** porque ***** es apenas un caso, pero quien corrompe a uno, corrompe a cien."

- Y finalmente la exdiputada ***** también calificó de desvío de recursos, el que durante su mandato ***** entregara dinero a diputados

de la LVII Legislatura Local, para comprar conciencias o beneficiar a amigos incondicionales.

Finalmente, en adición a lo anterior, en varias de las notas en que los periódicos Tribuna Libre y Página 24 dan a conocer asaltos o robos en localidad,²⁸ utilizan el verbo "*****pear" como sinónimo de robar, y el término "*****pillo", como sinónimo de ratero o asaltante.

Ahora bien, a fin de responder al segundo agravio planteado por el recurrente, y determinar si fue correcta la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado del conocimiento, se llevarán a cabo los pasos siguientes: en **primer lugar**, se identificará el contenido de los derechos humanos en pugna; en **segundo lugar**, a partir de la situación de los sujetos involucrados en el caso concreto y de la relevancia pública de la información o de las opiniones difundidas, se expondrá el estándar aplicable a fin de evaluar las columnas y notas periodísticas publicadas; y en **tercer lugar**, se analizarán con dicho estándar el contenido de las notas periodísticas y se contestarán los agravios aducidos por la parte recurrente.

I. Derechos fundamentales en pugna

Los derechos fundamentales en pugna en el presente asunto son el **derecho a la libertad de expresión e información** de los terceros perjudicados, por una parte, y el **derecho al honor** del quejoso y ahora recurrente, por la otra.

Ambos se encuentran regulados en los artículos 6 y 7 constitucionales, cuyo contenido vigente, en lo que interesa, es el siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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

²⁸ Dichas notas fueron publicadas al menos en las fechas siguientes: 30 de octubre, 18 y 26 de diciembre de 2008, 30 de abril, 14, 21 y 28 de mayo, 3 y 10 de septiembre de 2009, 18 de marzo y 19 de agosto de 2010. En el *Semanario* en las ediciones correspondientes a las fechas 4-10 de mayo, 8-14 de junio y 5-11 de octubre de 2009, así como, 4-10 de enero de 2010.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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

(Reformado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

Ahora bien, sobre el **contenido de los derechos a la libertad de expresión y de información**, este Alto Tribunal ha señalado lo siguiente:²⁹

• Que se trata de **derechos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional de derecho**, ya que tienen una **doble faceta: (1) una primera faceta esencialmente negativa e individual**, que **imponen al Estado el deber de no interferir** en la actividad expresiva de los ciudadanos, y que asegura a estos últimos espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, espacios que deben ser respetados y protegidos por el Estado; y, **(2) por otro lado gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional** que los convierte en piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa, ya que a través de esta difusión de expresiones es que las ideas compiten por una mejor posición en la conciencia social. Por lo tanto, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, así como a participar en un

²⁹ Amparo directo en revisión 2044/2008, amparo directo 6/2009 y amparo directo 28/2010.

robusto debate público en temas de interés general. **Son condición necesaria para ejercer plenamente otros derechos fundamentales y elementos determinantes de la opinión y participación de la ciudadanía en un país.**³⁰

- La libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, como un prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento y como **presupuesto indispensable de las sociedades políticas abiertas, pluralistas y democráticas**, pues es una de las mejores herramientas de la opinión pública para conocer y también para juzgar las ideas y actuaciones de los dirigentes políticos, es decir, es una herramienta para que los gobernados puedan pedir una rendición de cuentas a sus servidores públicos.³¹

- Lo anterior ha sido sostenido reiteradamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³² y recogido en diversos documentos elaborados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.³³

- **La libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad.** Las libertades de expresión e información alcanzan un mayor nivel de protección cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en

³⁰ Tesis: 1a. CCXV/2009, Novena Época, Primera Sala, registro digital: 165760, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.". Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán.

³¹ Décima Época, registro digital: 2000109, Primera Sala, tesis aislada 1a. XXVII/2011 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2915, de rubro: "MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO."

³² Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D`Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238. Parr. 45 y 46. *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C. No. 177, párr. 57. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas, supra* nota 35. Serie A No. 5, párrs. 72 a 74.

³³ Al respecto cabe citar el documento denominado: "El derecho al acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales (2012)", aprobado el treinta de diciembre de dos mil once, que si bien no tiene carácter vinculante para este Alto Tribunal, contribuye a reforzar los criterios a los que se hace referencia.

su más amplia acepción.³⁴ **En las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad mencionada.**³⁵

• Los medios de comunicación masivos juegan un papel esencial para el despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión. Están entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y **es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para albergar diversas informaciones y opiniones.** El ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información exige la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo fomenten y favorezcan, asimismo dichos derechos, no deben verse restringidos por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones de facto que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes la ejerzan, lo cual es perjudicial para el debate público y el ejercicio de la democracia, como se señala en la tesis de rubro: "MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO."³⁶

³⁴ Tesis 1a. XXII/2011 (10a.), Décima Época, registro digital: 2000106, Primera Sala, visible en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2914, de rubro y texto: "LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA. Si bien es de explorado derecho que la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, es importante destacar que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: a) son difundidas públicamente; y b) con ellas se persigue fomentar un debate público.". Amparo directo 28/2010. Demos, ***** 23 de noviembre de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

³⁵ Amparo directo 28/2010.

³⁶ Décima Época, registro digital: 2000109, Primera Sala, tesis aislada 1a. XXVII/2011 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, página 2915, de texto: "El orden constitucional mexicano promueve la comunicación libre y socialmente trascendente, pues el intercambio de información y opiniones entre los distintos comunicadores contribuirá a la formación de la voluntad social y estatal, de modo que es posible afirmar que el despliegue comunicativo es constitutivo de los procesos sociales y políticos. Esto evidencia el carácter funcional que para la vida democrática nacional representan las libertades de expresión e información, de forma tal que la libertad de comunicación adquiere un valor en sí misma o se convierte en un valor autónomo, sin depender esencialmente de su contenido. En efecto, la prensa juega un rol esencial en una sociedad democrática debido a que su tarea es la difusión de información e ideas sobre asuntos políticos y sobre otras materias de interés general. Consecuentemente, una condena por el ejercicio de la libertad de expresión constituye una interferencia o restricción a ese derecho, razón por la cual su constitucionalidad dependerá de que esté prevista

- Por lo tanto, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información, está afectando no solamente las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado en el que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, como condición indispensable para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

- Por lo tanto, **existe una presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo**, la cual se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones y, en consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.

Ahora bien, en torno al contenido del **derecho al honor**, esta Primera Sala ha sostenido lo siguiente:³⁷

- Si bien la Constitución Federal no reconoce expresamente el **derecho al honor** como un derecho fundamental, **su reconocimiento como tal está inmerso en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, que citan "los derechos de terceros" como un límite a la libertad de expresión e información.**

- Todos los derechos de la personalidad se derivan de la **dignidad humana**,³⁸ tales como, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, a la intimidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal.

- Además, si bien el derecho al honor sólo está reconocido en la Constitución de manera implícita, su reconocimiento es expreso en los tratados

en la ley y que sea necesaria en una sociedad democrática. Lo anterior no quiere decir que cualquier contenido resulte relevante para una sociedad democrática, por lo que no cualquier opinión o información adquiere un máximo grado de protección constitucional, situación que podría decirse, apriorísticamente, de situaciones ficticias o de procesos discursivos triviales o carentes de influencia."

³⁷ Amparo directo 28/2010 y amparo directo 16/2012, entre otros.

³⁸ Tesis P. LXV/2009, Novena Época, registro digital: 165813, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, diciembre de 2009, página: 8, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

internacionales ratificados por México, de modo que, atendiendo a lo que establece el artículo 1o. constitucional, deben considerarse incorporados en el catálogo nacional de derechos humanos.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce expresamente el derecho al honor como sigue:

"Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias (sic) o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

"3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias (sic) o esos ataques."

• Esta Primera Sala ha definido³⁹ el "derecho al honor" **como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social**. Todo individuo, al vivir en sociedad, tiene el derecho de ser respetado y considerado y, correlativamente, tiene la obligación de respetar a aquellos que lo rodean. En el campo jurídico esta necesidad se traduce en un derecho que involucra la facultad que tiene cada individuo de pedir que se le trate en forma decorosa y la obligación de los demás de responder a este tratamiento.

• Se señaló que por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: (i) en el **aspecto subjetivo o ético**, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la **persona** hace de su propia dignidad; (ii) en el **aspecto objetivo, externo o social**, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad. Al respecto es aplicable la tesis de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA."⁴⁰

³⁹ Amparo directo 28/2010.

⁴⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 118/2013 (10a.), Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 470, de texto: "A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible definir al honor como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de

- En el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad. En el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que un tercero no condicione negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de cada uno.

- Asimismo, en el amparo directo en revisión 2044/2008, esta Primera Sala equiparó el derecho al **honor** con el derecho a **no sufrir daños injustificados en el buen nombre y la reputación**.

II. Estándar aplicable al caso concreto

Una vez analizado el contenido de los derechos humanos en pugna, procede determinar, a partir de la situación de los sujetos involucrados en el caso concreto y de la relevancia pública que pueda tener la información o las opiniones difundidas, el estándar aplicable a fin de evaluar las expresiones realizadas.

El quejoso y recurrente, *********, fue **gobernador** del Estado de Aguascalientes del **primero de diciembre de mil novecientos noventa y ocho al veinticinco de agosto dos mil cuatro**, fecha en que dejó la gubernatura del Estado para asumir el cargo de **subsecretario de la Secretaría de Gobernación en el Ejecutivo Federal**, posición en la que estuvo hasta el **nueve de enero de dos mil seis**, en que dejó su cargo para postularse como candidato a senador. Asumió su cargo como **senador** de la República en el periodo de **dos mil seis a dos mil doce**.

Lo anterior pone en evidencia que el recurrente ha sido funcionario público, y ha desempeñado altos cargos de elección popular, así como, en el Ejecutivo Federal.

su proceder o de la expresión de su calidad ética y social. Todo individuo, al vivir en sociedad, tiene el derecho de ser respetado y considerado y, correlativamente, tiene la obligación de respetar a aquellos que lo rodean. En el campo jurídico esta necesidad se traduce en un derecho que involucra la facultad que tiene cada individuo de pedir que se le trate en forma decorosa y la obligación de los demás de responder a este tratamiento. Por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: a) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y b) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad. En el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad. En el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, es decir, el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros."

Por su parte, los terceros perjudicados son periodistas. *****
contestó su demanda en calidad de director de los periódicos Tribuna Libre y Página 24, y los demás codemandados que contestaron la demanda, en ningún momento negaron su calidad de periodistas.

Ahora bien, a partir del amparo directo en revisión 2044/2008, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó lo que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión denominó como *sistema dual de protección*.⁴¹ De conformidad con éste, **los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones, que aquellos particulares sin proyección pública alguna.** Lo anterior es así, ya que en un sistema inspirado en valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, pues el servicio público exige un escrutinio público intenso por parte de la sociedad, ya que **se encuentra relacionado con el desarrollo adecuado de las funciones estatales, es decir, sus actividades salen del dominio privado para insertarse en la esfera del debate público.**⁴² Por lo tanto, el derecho a manifestar ideas además de ser un mecanismo para exigir la rendición de cuentas, también es un derecho de informar y ser informado sobre las actividades que los servidores públicos desempeñen en el ejercicio de su función y de otras actividades que dada su relevancia, son de interés público.

De ahí, que estas personas deban demostrar un mayor grado de tolerancia, amén de que, la condición de ser funcionario público o de haberlo sido, otorga a quienes se consideren afectados por ciertas informaciones u opiniones, posibilidades de acceder a los medios de comunicación y reaccionar a expresiones o informaciones que los involucren muy por encima de las que tienen habitualmente los ciudadanos medios.

Por lo que esta Primera Sala ha considerado que por la relevancia que tiene la manifestación de ideas sobre la actividad de los servidores públicos,

⁴¹ Véase CIDH, *Informe Anual*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo II.B, apartado 1, 1999.

⁴² *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 2 de julio de 2004, Serie C, No. 107 y *Ricardo Cansese Vs, Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 31 de agosto de 2004, Serie C, No. 111.

para la vida democrática del país, el derecho de expresión e información debe tener un peso superior al del derecho al honor y en ciertos casos a la vida privada que tienen dichos servidores cuando se trate de **temas de interés público, en los que se fomente el debate político.**

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que **el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.**⁴³

En virtud de esa especial protección que ameritan la libertad de expresión y la información cuando versan sobre **asuntos de interés público**, conviene especificar cuando se considera de interés público.

En el amparo directo 3/2011, esta Primera Sala sostuvo que el criterio de **interés público** debe fundarse en la información que el público considera *relevante para la vida comunitaria*. **Una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés legítimo en su conocimiento y difusión.**⁴⁴

Siguiendo al Tribunal Constitucional español, una información es de interés público cuando versa sobre hechos que "**puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva.**"⁴⁵ Es decir que pueda habilitar a los ciudadanos a exigir cuentas a sus gobernantes, así como para habilitarlos a tomar decisiones sobre las acciones convenientes a adoptar tanto en su actuar cotidiano como en su función de ciudadanos con decisión política.

En ese tenor, el **discurso político** está ampliamente protegido, porque su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la **formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa**. Una opinión pública bien informada es el medio más adecuado para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos.

El control ciudadano de la actividad de personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (funcionarios, cargos de elección popular,

⁴³ *Caso Herrera Ulloa*, párr. 129, y *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86.

⁴⁴ *Schulman Vs. Group W. Productions, Inc.* (mil novecientos noventa y ocho).

⁴⁵ STC, 105/1983, fundamento jurídico 11.

miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones estatales o de interés público, etcétera) **fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los que tienen responsabilidades de gestión pública**, lo cual necesariamente hace que exista un margen mayor para difundir afirmaciones y apreciaciones consustanciales al discurrir del debate político o sobre asuntos públicos.

Lo anterior ha sido sostenido reiteradamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático.⁴⁶ Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática,⁴⁷ que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público.⁴⁸

Lo cual pone en evidencia que el ejercicio de la libertad de expresión en torno a la conducta de funcionarios públicos, en el desempeño de sus funciones, está ampliamente protegido, y **sólo por excepción**, podrá ser limitado.

Por lo anterior, en lo que se refiere a personas públicas, **lo que debe considerarse para decidir un caso de ponderación entre las libertades de expresión y el derecho a la información, frente a los derechos de la personalidad, será el interés público para legitimar la intromisión**, más allá de otras consideraciones.

Ahora bien, al resolver el **amparo directo 28/2010**, esta Primera Sala sostuvo que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina de la "**real malicia**" o "**malicia efectiva**", conforme a la cual la imposición de sanciones civiles derivada de la emisión de opiniones, ideas o juicios, corresponde exclusivamente a aquellos casos en que existe **información falsa** (en el caso del derecho a la información) o que haya sido producida con "**real malicia**" (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la **única intención de dañar**, precisando que si la

⁴⁶ Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, No. 135. Caso *Claude Reyes y otras Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

⁴⁷ Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, No. 107. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111.

⁴⁸ Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, No. 107.

noticia inexacta involucra a figuras particulares en cuestiones particulares, no tiene aplicación dicha doctrina. Asimismo, se estimó que, a fin de acreditar dicha intención, las pruebas idóneas las constituye la información difundida y su contexto.

Esta Primera Sala estima conveniente hacer algunas precisiones a la doctrina de la "real malicia" o "malicia efectiva", que fue desarrollada en el amparo directo 28/2010.

La doctrina de la "malicia efectiva" fija un estándar conforme al cual deben valorarse las opiniones, ideas o informaciones que resultan invasoras del honor de funcionarios públicos o personas con proyección pública. De manera que **sólo puede exigirse, a quien ejerce su derecho a la libertad de expresión o de información, responsabilidad ulterior por las opiniones o información difundida –de interés público– si se actualiza el supuesto de la "malicia efectiva"**.

Ahora bien, en el amparo directo 28/2010 se sostuvo que la "malicia efectiva" se actualiza cuando **la información difundida es falsa o** cuando se difunde con la **única intención de dañar**.

Esta Primera Sala considera que no es suficiente para que se actualice la "malicia efectiva" el que la información difundida resulte **falsa**, puesto que ello conllevaría a imponer sanciones a informadores que son diligentes en sus investigaciones, por el simple hecho de no poder probar en forma fehaciente todos y cada uno de los aspectos de la información difundida, lo cual, además de que vulneraría el estándar de veracidad aplicable a la información, indudablemente induciría a ocultar la información en lugar de difundirla, socavando el debate robusto sobre temas de interés público que se persigue en las democracias constitucionales.

En torno al criterio de "**veracidad**" de la información, esta Primera Sala ha sostenido lo siguiente:

La información cuya búsqueda, recepción y difusión la Constitución protege, es la **información "veraz" e "imparcial"**.

La veracidad como límite o exigencia interna del derecho a la información vinculado con la búsqueda, obtención y difusión, para ser constitucionalmente protegida, **no puede ser interpretada de modo absoluto**. La "**veracidad**" **no implica que deba tratarse de información "verdadera", clara e incontrovertiblemente cierta**, pues ello desnaturalizaría el ejercicio de los dere-

chos. Lo que la veracidad encierra es simplemente una exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública tengan atrás un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad.⁴⁹

Por su parte, la "**imparcialidad**" es una barrera contra la *tergiversación abierta*, contra la *difusión intencional* de inexactitudes y contra el *tratamiento no profesional* de informaciones cuya difusión podría tener un impacto notorio en la vida de las personas involucradas, en el entendido de que la *imparcialidad absoluta* es incompatible con derecho a obtener información útil y los beneficios del intercambio libre y vigoroso de ideas.⁵⁰

Al respecto, es aplicable la tesis siguiente:

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD.—Los derechos citados cubren tanto la expresión de opiniones como la emisión de aseveraciones sobre hechos, dos cosas que, desde la perspectiva de su régimen jurídico, no son idénticas. Así, por ejemplo, cuando de opiniones se trata, no tiene sentido hablar de verdad o falsedad, que sí resultan relevantes cuando lo que nos concierne son afirmaciones sobre hechos. La información cuya búsqueda, obtención y amplia difusión está constitucionalmente protegida es la información veraz e imparcial. Estos dos requisitos pueden calificarse de límites o exigencias internas del derecho a la información. La veracidad no implica, sin embargo, que toda información difundida deba ser 'verdadera' —esto es, clara e incontrovertiblemente cierta—; operar con un estándar tan difícil de satisfacer desnaturalizaría el ejercicio del derecho. Lo que la mención a la veracidad encierra es más sencillamente una exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública vengán respaldados por un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad. El informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa, y si no llega a conclusiones indubitadas, la manera de presentar la información debe darle ese mensaje al lector: debe sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones

⁴⁹ Amparo directo en revisión 2044/2008.

⁵⁰ Amparo directo en revisión 2044/2008.

posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan. Todo ello está relacionado con la satisfacción de otro requisito 'interno' de la información cuya difusión la Constitución y los tratados protegen al máximo nivel: la imparcialidad. Es la recepción de información de manera imparcial la que maximiza las finalidades por las cuales la libertad de obtenerla, difundirla y recibirla es una libertad prevaleciente en una democracia constitucional. El derecho a obtener información útil y los beneficios del intercambio libre y vigoroso de ideas son ciertamente incompatibles con la idea de imparcialidad absoluta y, hasta cierto punto, se espera que las diferentes perspectivas lleguen a los individuos por la combinación de fuentes de información y opinión a las que están expuestos, aunque cada una de esas fuentes no supere perfectamente el estándar en lo individual. La imparcialidad es, entonces, una barrera contra la tergiversación abierta, contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones cuya difusión podría tener un impacto notorio en la vida de las personas involucradas.⁵¹

En el mismo amparo directo en revisión 2044/2008, del que surgió dicha tesis, se mencionó lo que se denomina el "*doble juego de la exceptio veritatis*" esto es: la persona que se expresa debe siempre poder bloquear una imputación de responsabilidad ulterior *probando que los hechos a los que se refiere son ciertos* y, complementariamente, *no puede ser obligada a probar, como condición sine qua non para evitar esa responsabilidad*, que los hechos sobre los cuales se expresó son ciertos. En otras palabras: las personas no pueden ser sujetas al límite de poder expresarse solamente respecto de hechos cuya certeza tengan los medios para probar ante un tribunal, pero deben siempre poder usar la prueba de que son ciertos para bloquear una imputación de responsabilidad por invasión de la reputación de otra persona.

En el mismo tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*,⁵² sostuvo que: "*exigir probar la veracidad de los hechos se traduce en una limitación excesiva a la libertad de expresión*".

Al respecto, esta Primera Sala ha coincidido con el Tribunal Constitucional de España en cuanto a que "**la libertad de expresión comprende la**

⁵¹ Tesis 1a. CCXX/2009, Novena Época, registro digital: 165762, Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 284. Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán.

⁵² *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, cit. supra., párr. 132.

libertad de errar",⁵³ puesto que permite asegurar un robusto debate público, sin imponer una carga desproporcionada al informante, en el sentido de ser sancionado si no prueba a cabalidad todos los elementos probatorios para sustentar su dicho, lo cual constituiría una censura al debate público, pues no todos se atreverían a expresar sus ideas para evitar una sanción.

Así, la verdad absoluta se presenta como un valor o aspiración imposible de alcanzar⁵⁴ y que además supondría eliminar el debate público necesario en toda sociedad democrática, de ahí que sea menester que la veracidad deba entenderse como la tendencia del informador hacia la recta averiguación de lo ocurrido, como las acciones encaminadas a conocer los hechos y contrastarlos razonablemente, ya que exigir que quienes difundan ideas o publiquen información sobre temas de interés público tengan antes que cerciorarse, *sin lugar a dudas*, de que toda la información es exacta, sólo traería como consecuencia una limitación y autocensura en el debate público, en la rendición de cuentas, y en el ejercicio eficaz de una democracia representativa.

Entonces, retomando la doctrina de la "malicia efectiva", **dicho estándar requiere no sólo que se demuestre que la información difundida es falsa, sino además, que también se demuestre que se publicó a sabiendas de su falsedad, o con total despreocupación sobre si era o no falsa.** Pues ello revelaría que fue publicada con la intención de dañar.

Lo anterior es consistente con lo sostenido por esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008, en que se estableció que: *"Las expresiones e informaciones deben analizarse bajo el estándar de la 'malicia', esto es, bajo un estándar que exige que la expresión que alegadamente causa un daño a la reputación de un servidor público se haya emitido con la intención de causar ese daño, con conocimiento de que se estaban difundiendo hechos falsos, o con clara negligencia en el control de su veracidad."*

Asimismo, se desprende directamente de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, en el Caso **New York Times Vs. Sullivan**, en el cual se acuñó la doctrina de la "malicia efectiva", que a partir de entonces se ha convertido en un referente a nivel internacional para determinar cuándo debe exigirse responsabilidad a los informadores por

⁵³ STC 190/1992, de 11 de diciembre de 1995; amparo directo 28/2010, amparo directo 8/2012.

⁵⁴ Amparo directo en revisión 285/2012.

el ejercicio de la libertad de expresión e información en torno al desempeño de funcionarios públicos.

En dicho asunto, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América absolvió al periódico New York Times de pagar daños por un desplegado que publicó, el cual fue pagado por diversas personas que habitaban en el Estado de Alabama, en el cual se daba cuenta de diversos actos de discriminación que tuvieron lugar en dicho Estado. Un comisionado encargado de vigilar a la policía de Montgomery, Alabama, se sintió aludido y demandó al periódico por el pago de daños y perjuicios. Las cortes de Alabama consideraron que, dado que el desplegado contenía alguna información que resultó ser falsa, debía presumirse la malicia.

Sin embargo, la Suprema Corte Norteamericana consideró que no debía condenarse al pago de daños a favor de un funcionario público por la difusión de hechos falsos, a menos que probara "malicia efectiva", esto es, que la información se difundió con conocimiento de su falsedad o con total despreocupación respecto de si la información era cierta o falsa; ya que de lo contrario, se vulneraría el derecho a la libre expresión y la pretensión de asegurar "la mayor diseminación posible de información de fuentes diversas y antagónicas".⁵⁵

Entre otras cosas, se señaló que debía tomarse en cuenta el profundo compromiso nacional con el principio del libre debate sobre temas de interés público, el cual debía ser desinhibido, robusto y abierto, y que bien podría incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre servidores públicos.⁵⁶ Que la protección constitucional no depende de la "verdad, popularidad, o utilidad social de las ideas y creencias que se difundan".⁵⁷ La afirmación errónea es inevitable en un libre debate, y debe protegerse para

⁵⁵ *Held*: A State cannot, under the First and Fourteenth Amendments, award damages to a public official for defamatory falsehood relating to his official conduct unless he proves "actual malice" -- that the statement was made with knowledge of its falsity or with reckless disregard of whether it was true or false. The effect would be to shackle the First Amendment in its attempt to secure "the widest possible dissemination of information from diverse and antagonistic sources."

⁵⁶ "... we consider this case against the background of a profound national commitment to the principle that debate on public issues should be uninhibited, robust, and wide-open, and that it may well include vehement, caustic, and sometimes unpleasantly sharp attacks on government and public officials. See *Terminiello Vs. Chicago*, 337 U.S. 1, 4; *De Jonge Vs. Oregon*, 299 U.S. 353, [p271] 365.

⁵⁷ The constitutional protection does not turn upon "the truth, popularity, or social utility of the Ideas and beliefs which are offered." *NAACP Vs. Button*, 371 U.S. 415, 445.

que la libertad de expresión tenga "la libre respiración" que necesita para sobrevivir.⁵⁸ Aquello que se agrega al campo de las expresiones injuriosas, es eliminado del debate libre.⁵⁹

Varias de dichas consideraciones fueron retomadas por esta Primera Sala al resolver, precisamente, el amparo directo 28/2010, en el cual se sostuvo que **el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública en general, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Éstas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.**⁶⁰

Que la Constitución no veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.⁶¹

⁵⁸ That erroneous statement is inevitable in free debate, and that it must be protected if the freedoms of expression [p272] are to have the "breathing space" that they "need ... to survive,"

⁵⁹ Whatever is added to the field of libel is taken from the field of free debate.

⁶⁰ Como elocuentemente sostuvo el Juez Black en su voto concurrente al fallo de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América en el *Caso New York Times Co. Vs. Sullivan*, la prensa debe ser lo suficientemente fuerte para publicar opiniones impopulares sobre asuntos públicos y lo suficientemente osada para criticar la conducta de los servidores públicos. Ver Voto concurrente del Juez Black, al que se sumó el Juez Douglas, al fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América. *Caso New York Times Co. Vs. Sullivan*. Adicionalmente, es pertinente revisar el fallo de dicha sentencia en lo principal, pues constituye uno de los primeros antecedentes sobre este tema a nivel mundial: *Caso New York Times Co. Vs. Sullivan*, 376 U.S. 254, decisión del 9 de marzo de 1964.

Resulta muy interesante el desarrollo que sobre este tema ha realizado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde la década de los ochenta. Ver, por ejemplo: TEDH, *Case of Lingens Vs. Austria*, solicitud 9815/82, sentencia de 8 de julio de 1986, párr. 41; *Case of Observer and Guardian Vs. the United Kingdom*, solicitud 13585/88, sentencia de 26 de noviembre de 1991, párr. 59; *Case of Thorgeir Thorgeirson Vs. Iceland*, Solicitud 13778/88, sentencia de 25 de junio de 1992, párr. 63; *Case of Skatka Vs. Poland*, solicitud 43425/98, sentencia de 27 de mayo de 2003, rectificadora según lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento de la Corte, el 17 de septiembre de 2003, párr. 32.

⁶¹ Resulta paradigmática, respecto a las expresiones simbólicas, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América en el *Caso Texas Vs. Johnson*, 491 U.S. 397, resuelta el 21 de junio de 1989. En este caso, el señor Johnson quemó una bandera de los Estados Unidos en una protesta contra la guerra y la reelección del Presidente en turno, conducta que fue calificada como una forma de expresión simbólica, que, aunque "ruda", no constituía una perturbación de la paz.

Se sostuvo que, como acertadamente señaló James Madison, "cierto grado de abuso es inseparable en el adecuado uso de todo; y en ninguna instancia es esto más cierto que en la prensa".⁶² Esto nos lleva a concluir que no existen las ideas falsas, aunque, para efectos de su estudio y correcta apreciación, sí pueden existir ideas valiosas para un debate público y algunas que no lo sean. Así pues, **sin importar lo pernicioso que pueda parecer una opinión, su valor constitucional no depende de la conciencia de Jueces y tribunales, sino de su competencia con otras ideas en lo que se ha denominado el "mercado de las ideas", pues es esta competencia la que genera el debate que, a la postre, conduce a la verdad y a la plenitud de la vida democrática.**⁶³

Por consiguiente, **el castigo de los errores al momento de expresarse corre el riesgo de inducir a un cauto y restrictivo ejercicio de las libertades constitucionales de expresión y prensa, lo cual podría producir una intolerable auto-censura. Asimismo, obligar a los medios a que deban probar la verdad de sus declaraciones para evitar responsabilidad, resulta una carga desmedida que resultaría contraria a la Constitución.**

Al respecto, si bien es cierto que cualquier individuo que participe en un debate público de interés general debe abstenerse de exceder ciertos límites, como el respeto a la reputación y a los derechos de terceros, **también lo es que está permitido recurrir a una cierta dosis de exageración, incluso de provocación, es decir, puede ser un tanto desmedido en sus declaraciones, y es precisamente en las expresiones que puedan ofender, chocar, perturbar, molestar, inquietar o disgustar donde la libertad de expresión resulta más valiosa.**⁶⁴

⁶² Madison, James. Reporte de Madison sobre las Resoluciones de Virginia. En "The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution (Elliot's Debates)", página 571, disponible en <http://www.ercwc.org/lessonplans/deville/vares.htm>, último acceso el 15 de julio de 2011. En análogo sentido, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América consideró que cierto "desorden expresivo" es inevitable en una sociedad comprometida con las libertades individuales, *Case of the City of Houston, Texas Vs. Hill*, 482 U.S. 451, decisión del 15 de junio de 1987, apartado IV.

⁶³ En el mismo sentido, ver Suprema Corte de los Estados Unidos de América. *Case of Gertz Vs. Robert Welch*, 418 U.S. 323, decisión del 25 de junio de 1974.

⁶⁴ Este ha sido uno de los temas que más han intentado desarrollar los tribunales internacionales creados para la protección de los derechos humanos y los tribunales españoles. En cuanto a los tribunales de derechos humanos, la Corte Interamericana se pronunció al respecto hasta el *Caso Icher Bronstein. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 152. Sin embargo, ha reiterado constantemente este criterio en su jurisprudencia, al respecto, ver: *Caso Herrera Ulloa*, párrs. 113 y 126; *Caso*

Concluyéndose que el derecho al honor prevalece cuando la libertad de expresión utiliza frases y expresiones ultrajantes, ofensivas u oprobiosas –por conllevar un menosprecio personal o una vejación injustificada– que se encuentran fuera del ámbito de protección constitucional, para lo cual **es necesario analizar el contexto y si tienen o no relación con las ideas u opiniones expresadas**, pues en caso contrario se considerarán innecesarias o impertinentes.

Como se puede ver, del mismo precedente se desprende que la imposición de una sanción a quien difunde información que es de interés público, no puede depender *solamente* de que la información difundida sea *verdadera* o *falsa*, sino de que se acredite que **la ha publicado a sabiendas de su falsedad** –lo cual denota mala fe–, **o sin tomar ningún tipo de diligencia en su recopilación o análisis, lo cual evidencia una despreocupación y desinterés total** por la información y sus efectos.

Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Otegui Mondragón Vs. España*⁶⁵ sostuvo que, el que el discurso tenga una connotación hostil, no es suficiente para ser violatorio del derecho a la libertad de expresión, en la medida en que **no exhorte al uso de la violencia y no se trate de un discurso de odio**, como sigue:

"... también es cierto que **se le permite recurrir a una cierta dosis de exageración, incluso provocación, es decir, ser algo inmoderado en sus manifestaciones** (Mamère). El tribunal observa que **aún cuando ciertos términos del discurso del demandante pintan una imagen de lo más nega-**

Kimel, párr. 88; *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 194, párr. 105, y *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 195, párr. 116.

No obstante, dicha Corte estaba retomando, en esa sentencia, el estándar desarrollado principalmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: TEDH, *Case of De Haes and Gijssels v. Belgium*, solicitud 19983/92, sentencia de 24 de noviembre de 1997, párr. 46; *Case of Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, solicitud 21980/93, sentencia de 20 de mayo de 1999, párr. 59 *Affaire Otegi Mondragon c. Espagne*, solicitud 2034/07, sentencia del 15 de marzo de 2011, párrs. 54 y 56. Adicionalmente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos abordó el tema en su informe anual en 1999.

Por lo que hace al contexto español, ver por ejemplo: Tribunal Constitucional de España, STC 108/2008, de 22 de septiembre de 2008; Tribunal Supremo de España, STS 1791/2011, sentencia 153/2011, recurso 1168/2009, de 11 de marzo de 2011; y STS 1663/2011, sentencia 124/2011, recurso 373/2008, de 3 de marzo de 2011.

⁶⁵ Sentencia dictada el 15 de marzo de 2011, parr. 54.

tiva del Rey en cuanto Institución dando así al discurso una connotación hostil, sin embargo, no por ello exhortan al uso de la violencia, y no se trata de un discurso del odio, lo que a juicio del tribunal constituye el elemento esencial a tener en cuenta ...⁶⁶

Por otra parte, en torno al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la "**malicia efectiva**" señala que la **mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla, puesto que para ello se requiere un grado mayor de negligencia.**

Así, en el Caso *New York Times Vs. Sullivan* se concluyó que no era suficiente que el periódico hubiese publicado el desplegado sin haber cotejado antes contra sus propios archivos si todo lo ahí descrito resultaba cierto.⁶⁷

Por su parte, el Tribunal Constitucional Español, en la sentencia SCT 6/1988 sostuvo:

"Cuando la Constitución requiere que la información sea «veraz» no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas –o sencillamente no probadas en juicio– cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como «hechos» haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, **privándose, así, de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas,** pero si ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total exactitud sea controvertible. En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que, de imponerse «la verdad» como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio."

⁶⁶ Lo anterior, a raíz de que el demandante, como portavoz de un grupo parlamentario del país vasco, manifestó: "¿Cómo es posible que se fotografíen hoy en Bilbao con el Rey de España cuando el Rey de España es el Jefe Supremo del Ejército español, es decir, el responsable de los torturadores y el que protege la tortura e impone su régimen monárquico a nuestro pueblo por medio de la tortura y la violencia?".

⁶⁷ The Court said that malice could be inferred from the Times' "irresponsibility" in printing the advertisement while the Times, in its own files, had articles already published which would have demonstrated the falsity of the allegations in the advertisement...mere negligence or carelessness is not evidence of actual malice or malice.

"... el derecho a comunicar «información veraz», aunque no deja de amparar las afirmaciones controvertibles, si requiere de quien las transmita una específica diligencia, ya que el derecho constitucional no ampara no ya sólo la «información» que se sabe inexacta por quien la transmite, sino la que, difundida sin contraste alguno con datos objetivos y carente de toda apoyatura fáctica, se revela después como no acreditada en el curso de un proceso."⁶⁸

En el mismo tenor, Gregorio Badeni, en su libro "Doctrina de la Real Malicia"⁶⁹ traduce el término acuñado en el caso previamente citado –*New York Times Vs. Sullivan*– (*reckless disregard*) como "**temeraria despreocupación**", y precisa que **no se refiere a una especie de "culpa grave o gravísima" sino al dolo eventual. Presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto, y además disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud.** Sin embargo, a pesar de ese estado de conciencia y a pesar de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos obrando con "temeraria despreocupación".⁷⁰

Señala que la Suprema Corte Norteamericana sostuvo que sólo el **conocimiento fehaciente de la falsedad, o un estado de conciencia en el autor que le aseguraba esa falsedad, sin intentar corroborar su presunción subjetiva**, cuando estaban a su alcance los elementos a tal fin, tornaban viable una sanción civil o penal.⁷¹

Agrega que la Suprema Corte Norteamericana⁷² entendió que no había dolo eventual cuando solamente se prueban omisiones que pudieron responder a un error, o cuando el acusado realizó una investigación elemental sin resultados satisfactorios.⁷³ Destacó que la falta de verificación previa no constituye un acto temerario, y que el hecho de que un periodista no verificase un artículo antes de publicarlo en modo alguno presumía una indiferencia

⁶⁸ *Ibidem*. Fojas 17 y 20.

⁶⁹ Academia Nacional de Periodismo, Buenos Aires, 2005.

⁷⁰ *Ibidem*. p. 91.

⁷¹ *Ibidem*. p. 93-94.

⁷² En el Caso *Beckley Newspapers Vs. Hanks* [389 U.S. 81 de 1967.]

⁷³ *Ibidem*. p. 94.

temeraria ante la verdad.⁷⁴ Se señaló que deben existir pruebas suficientes para arribar a la conclusión de que el periodista abrigó serias dudas en cuanto a la verdad de lo que publicaba. El concepto de "*reckless disregard*" **no se acredita mediante la prueba de cierta negligencia, sino de que el autor tuvo conciencia sobre la falsedad de la publicación.**

Dicho estándar fue recogido en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, en la que se estableció que los funcionarios públicos que se sientan afectados en su patrimonio moral sólo podrán obtener una reparación civil si prueban que la información se difundió con "**malicia efectiva**", lo cual requiere de acreditar que **a)** que la información fue **difundida a sabiendas de su falsedad; b)** la información **fue difundida con total despreocupación sobre si era falsa o no; y, c)** que se hizo **con el único propósito de dañar.**⁷⁵

Asimismo, dicha ley requiere la demostración de "negligencia inexcusable" en el informador. Lo anterior fue también recogido en la tesis de esta Primera Sala de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA NEGLIGENCIA INEXCUSABLE DE LOS PERIODISTAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA, EL HONOR Y LA PROPIA IMAGEN EN EL DISTRITO FEDERAL.",⁷⁶ en la que se señaló: "*el legislador pretendió que no cualquier clase de negligencia en*

⁷⁴ Caso "St. Amant V. Thompson" [390 U.S. 727 de 1968.] En este caso, el Juez Byron Raymond White expresó que "*la conducta temeraria no se mide determinando si una persona razonablemente prudente habría publicado la nota o si habría investigado su contenido antes de publicarla. Deben existir pruebas suficientes para arribar a la conclusión de que el periodista abrigó serias dudas en cuanto a la verdad de lo que publicaba.*"

⁷⁵ "Artículo 29. Se prohíbe la reparación del daño a los servidores públicos que se encuentren contenidos en los supuestos del presente título, a no ser prueben que el acto ilícito se realizó con malicia efectiva.

"Artículo 30. Los servidores públicos afectados en su patrimonio moral por opiniones y/o informaciones, conforme al artículo 33 de la ley, difundidas a través de los medios de comunicación e información, deberán probar la existencia de la malicia efectiva demostrando:

"I. Que la información fue difundida a sabiendas de su falsedad;

"II. Que la información fue difundida con total despreocupación sobre si era falsa o no; y

"III. Que se hizo con el único propósito de dañar."

"Artículo 31. En el caso de las figuras públicas, la acción procederá siempre y cuando se pruebe la fracción I del artículo anterior."

"Artículo 32. En los demás casos bastará que se demuestre la negligencia inexcusable del demandado."

⁷⁶ Tesis 1a. CXXXVII/2013 (10a.), registro digital: 2003634, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, página 552. Amparo directo 3/2011. Lidia María Cacho Ribeiro y otro. 30 de enero de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

el ejercicio de la libertad de expresión pudiera servir para justificar una condena por daño moral. La falta de cuidado tiene que ser de tal magnitud que se considere inexcusable."

Lo cual evidencia que no es suficiente una mera negligencia o descuido para que se actualicen los supuestos de la "**malicia efectiva**", sino que se requiere acreditar que **el informador tenía conocimiento de que la información era inexacta, o al menos duda sobre su veracidad y una total despreocupación por verificarla**, pues sólo así puede acreditarse la intención de dañar.

Ahora bien, en torno a la "**malicia efectiva**" cabe precisar que esta Primera Sala también acogió la distinción entre "hechos" y "opiniones" que han hecho diversos tribunales europeos.

Siguiendo al Tribunal Constitucional Español, en diversos precedentes de esta Primera Sala, se distinguió entre el **derecho a la libertad de expresión**, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones, lo cual incluye, obviamente, apreciaciones y juicios de valor; y el **derecho a la información**, que se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables; **aclarando que dado que sólo los hechos son susceptibles de prueba, sólo al derecho a la información le es aplicable la posibilidad de verificar la veracidad de la información, de manera que la actualización del estándar de la malicia efectiva, en lo que se refiere a la falsedad, sólo puede tener lugar en la difusión de hechos** y no de opiniones, ideas o juicios de valor.

Asimismo se agregó que la distinción, de hecho, suele ser compleja, pues con frecuencia el mensaje sujeto a escrutinio consiste en una amalgama de ambos, e incluso la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos. De manera que cuando concurren en un mismo texto elementos informativos y valorativos es necesario separarlos, y sólo cuando sea imposible hacerlo habrá de atenderse al elemento preponderante.⁷⁷

Lo anterior es sumamente relevante en el presente asunto, pues como se podrá advertir, la gran mayoría de las notas periodísticas de que se duele el quejoso son "columnas"; y esta Primera Sala, al resolver el amparo directo

⁷⁷ La Suprema Corte mexicana no ha sido el único Alto Tribunal en utilizar este criterio, pues así lo han sostenido tradicionalmente, por ejemplo, los tribunales españoles. Al respecto, ver Tribunal Constitucional de España. STC 190/1992, de 11 de diciembre de 1995; Tribunal Supremo de España, STS 1027/2011, sentencia 143/2011, recurso 1777/2008, de 3 de marzo de 2011, y STS 758/2011, sentencia 85/2011, recurso 865/2006, de 25 de febrero de 2011.

28/2010 sostuvo que la columna combina tanto opiniones como hechos, aunque por su naturaleza suelen ser las opiniones lo predominante. Lo anterior debido a que la columna es un ejemplo del lenguaje periodístico personal, un instrumento de comunicación que persigue la defensa de las ideas, la creación de un estado de opinión y la adopción de una postura determinada respecto a un hecho actual y relevante, que se caracteriza por el vínculo que se pretende formar entre el columnista y el lector. Así, la columna responde a la necesidad de conocer al que habla e indica la preferencia directa del lector por el contacto directo con el individuo.

Esta Primera Sala estima que debe matizarse dicho criterio, puesto que atendiendo a dicho precedente, bastaría reiterar en el presente asunto que: *las "columnas" contienen preponderantemente opiniones*, para eximir en forma absoluta a las publicaciones realizaciones del requisito de veracidad. Lo cual, a juicio de esta Primera Sala sería excesivo, pues si la columna tiene una mezcla de hechos y opiniones, resulta necesario verificar que **en su conjunto la publicación difundida tenga cierto sustento fáctico**.

En efecto, por regla general, en las notas periodísticas o reportajes que se publican en los medios de comunicación no se externa una idea abstracta y ajena a todo acontecimiento, sino que por el contrario, las opiniones, ideas o juicios de valor están encaminadas a comentar, criticar y valorar los sucesos cotidianos.

Entonces, aunque la idea no sea un hecho en sí mismo, sí está vinculada con alguna persona o con algún acontecimiento, por lo que **desvincularla en forma absoluta del requisito de veracidad**, puede traer como consecuencia un derecho ilimitado para publicar o difundir cualquier texto, **en la medida en que se le clasifique como opinión**.

En efecto, esta Primera Sala advierte que la apreciación *subjetiva*, consistente en determinar si el contenido de un texto tiene *preponderancia de "hechos" o de "opiniones"*, **puede determinar por sí sola el resultado del fallo**; puesto que basta que se sostenga que la nota periodística contiene *preponderantemente* "opiniones", para eximir al informador de cumplir con el requisito de veracidad.

Por lo tanto, *excluir en forma absoluta* el límite de la veracidad respecto de notas periodísticas o reportajes que *mezclen hechos y opiniones*, cuando su distinción *no es tan clara*, y la apreciación respecto de su preponderancia en el texto es *discutible*, conlleva a eliminar ese deber mínimo de diligencia que está subsumido en el deber y responsabilidad del informador.

Lo anterior fue reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Perna c. Italia*, en la sentencia dictada el veinticinco de julio de dos mil uno, al sostener que: "La verdad de una opinión, por definición, no es susceptible de prueba. Puede, sin embargo, ser excesiva, en la ausencia de cualquier sustento fáctico."

Y reiterado recientemente, al resolver el Caso *Otegui Mondragón c. España*, el quince de marzo de dos mil once, en donde sostuvo:

"... Por otro lado, incluso cuando una declaración equivalga a un juicio de valor, debe fundarse sobre una base fáctica suficiente; de lo contrario resultaría excesiva (vid, por ejemplo, Lindon, Otchakovsky-Laurens y July, antes citada, § 55). El tribunal precisa, también, que la necesidad de proporcionar hechos que avalen un juicio de valor es menos rigurosa cuando éstos ya son conocidos por la opinión pública (Feldek c. Eslovaquia, no 29032/95, § 86, TEDH 2001-VIII). ..."

Siendo así, la *determinación subjetiva* de si una nota tiene "preponderancia" de hechos o de opiniones, no puede ser suficiente para eximir por completo del cumplimiento del requisito de veracidad un texto que tiene una amalgama de ambos conceptos, sino que habrá que determinar *si el texto en su conjunto tiene un "sustento fáctico" suficiente*; en el entendido de que, acorde con el criterio de veracidad aplicable al ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información, un "sustento fáctico" no es equivalente a la prueba en juicio de los hechos en que se basa la nota, sino a un **mínimo estándar de diligencia en la investigación y comprobación de hechos objetivos**.

Lo que se busca no es limitar el derecho a la libertad de expresión, de manera que la manifestación de ideas y opiniones esté sujeto a la demostración con el mismo grado de exactitud que los hechos; sino **fixar un parámetro objetivo y efectivo para identificar los casos en los que se abuse de ese derecho**.

En el entendido que lo anterior no tiene por objeto apartarse de la distinción entre opiniones y hechos, porque sigue siendo cierto que las opiniones, ideas y juicios de valor no son susceptibles de prueba, a diferencia de los hechos, que sí lo son. Como ya se dijo, lo único que se pretende es proporcionar un **parámetro objetivo** para analizar aquellas columnas o notas periodísticas que tengan una mezcla o amalgama de hechos y opiniones.

Las precisiones realizadas en este apartado permiten concluir que el estándar aplicable para el análisis de las publicaciones realizadas por los terceros perjudicados, es el de "**malicia efectiva**", conforme al cual, sólo será procedente la acción de daño moral ejercida por el quejoso si se acredita que: **la información difundida es falsa y se difundió a sabiendas de dicha falsedad o con negligencia inexcusable**, lo cual presupone la existencia de elementos objetivos que permitan acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto, y además disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, no obstante optó por no realizar dicho contraste objetivo; siempre y cuando, **la información difundida verse sobre cuestiones de interés público**, lo cual será dilucidado en el siguiente apartado, al realizarse el análisis de las notas periodísticas.

Lo anterior, dado que ha sido reconocido internacionalmente que el derecho a la libertad de expresión y de información, cuando la información versa sobre cuestiones de interés público, tiene su límite cuando se acredita la **malicia efectiva**, doctrina que ha sido acogida por este Alto Tribunal.

III. Análisis de las notas periodísticas y contestación de agravios.

En el apartado anterior, se concluyó que, el estándar de la malicia efectiva es aplicable cuando la información u opiniones difundidas versan sobre temas de interés público. Por lo que corresponde a esta Primera Sala determinar si la información y expresiones publicadas están vinculadas con el desempeño del quejoso en los cargos públicos que ha ocupado, así como el contexto en que se emitieron.

Para dichos efectos, a continuación se contiene una tabla que vincula la fecha de cada una de las notas con su contenido:

2/10/2008	<p>Falta de verificación por parte del IEA respecto de cédulas profesionales de funcionarios públicos durante la administración del quejoso.</p> <p>Señala que, poner al quejoso en la Comisión de Seguridad Pública del Senado es equivalente a la iglesia en manos de Lutero.</p>
-----------	---

30/10/2008	Conducta del quejoso en la Cámara de Senadores con motivo de la discusión de una reforma energética.
18/12/2008	<p>Robo de los títulos de Tribuna Libre y Página 24. Atribuye la autoría intelectual al quejoso. Se pregunta si habrán ¿más muertes? en caso de que fracase su intento por acabarlo, y le atribuye criminales y enfermizas reacciones represivas.</p> <p>Se señala que, un amigo del quejoso que ostentó un cargo público durante su administración fue detenido con un carro robado.</p>
26/12/2008	<p>Señala que durante la administración del quejoso se enraizó el narco en la entidad, mientras el quejoso hacía negocios al amparo de la ley, y sugiere que el quejoso debe haber recibido beneficios económicos.</p> <p>Se refiere a las declaraciones de un diputado que atribuye el incremento en los índices de delincuencia en la entidad a "empresarios fracasados que entraron a la política".</p> <p>Se transcriben las declaraciones de personajes de la entidad que señalan que quienes viven en Aguascalientes saben que los periódicos Tribuna Libre y Página 24 son de *****.</p>
2/01/09	<p>La columna da cuenta de las amenazas de imitadores del quejoso por publicar la detención de un diputado panista por manejar ebrio.</p> <p>Insiste en que durante el gobierno del quejoso se abrieron las puertas al narco, y que éste goza de impunidad desde hace 10 años.</p>
29/01/09	<p>Señala que quien aduce ser el verdadero titular de sus periódicos "se jacta de hacerle trabajitos especiales" al quejoso.</p> <p>Atribuye al quejoso complicidad por no haber hecho nada ante el fraude que cometió su amigo durante su administración.</p>

5/02/09	<p>Señala que el negocio de carros robados se puso de moda durante la administración del quejoso, ya que casi todos los policías ministeriales usaban carros robados "recuperados", incluso amigos y "varios familiares" del quejoso.</p> <p>Insiste en que el quejoso teje "perversos crímenes de su hitleriano cerebro" para despojarlo de sus periódicos.</p>
19/02/09	<p>Narra el fraude cometido por el cuñado del quejoso debido a la venta de terrenos irregulares.</p> <p>Señala que fue necesario que terminara su sexenio para que se agilizaran los procesos legales en su contra.</p>
9/03/09 al 15/03/09	<p>Refiere que un yerno del quejoso fue detenido con un carro robado, y que gracias a la influencia del quejoso salió libre rápido y con una fianza baja.</p> <p>Narra un suceso anterior, en que el yerno del quejoso fue detenido con otro vehículo irregular, en que también le ayudó a salir libre de todo procedimiento.</p> <p>Insiste en el uso de autos robados recuperados durante la administración del quejoso.</p> <p>Señala que el quejoso también intervino en la liberación de su hijo, quien fue detenido por un "lío de dólares".</p> <p>Señala que las personas que se dicen titulares de sus periódicos presumen haber formado bajo la batuta del quejoso una unión para atacar al gobernador en turno, y señala que el quejoso era quien pagaba para pegar a sus críticos.</p>
16/04/09	<p>Refiere el berrinche que protagonizó el quejoso por haberse designado como diputada plurinominal del PAN a la hermana del gobernador en turno.</p> <p>Refiere que por otro berrinche se pasó del PRI al PAN y que hubo dedazo en sus candidaturas.</p>
28/05/09	<p>Señala que el hijo del quejoso aplaudió en los medios de comunicación el operativo en Michoacán, en que se detuvo a varios funcionarios públicos por vínculos con la delincuencia organizada, sin importarle su papi.</p>

16/07/09	Se dice que el quejoso se jacta de enriquecerse más con negocios chuecos desde el senado que vendiendo kilos de 800 gramos.
13/08/09	<p>Refiere que en el gobierno de un antecesor el quejoso se hinchó de billetes por fungir como constructor oficial, y menciona el embargo por parte del Infonavit de algunos fraccionamientos construidos por sus empresas.</p> <p>Señala la estrategia del quejoso de criticar al gobierno en turno, la cual aduce es seguida por su hijo.</p>
3/09/09	<p>Refiere que un senador le dice al quejoso "hambreador", debido a que abarroteros como el quejoso almacenaban los productos de la canasta básica esperando que los precios subieran.</p> <p>Remata diciendo que el quejoso entró a la política para acrecentar su fortuna con negocios al margen de la ley, como la compra de 500 hectáreas en una zona turística a 10 centavos el metro cuadrado.</p> <p>Expone, nuevamente, que cuando el quejoso se cambió de partido insultó a sus compañeros, y que fue nombrado subsecretario de gobernación para protegerlo de sus excesos.</p> <p>Señala que mediante tráfico de influencias logró registrar sus periódicos a nombre de sus compinches, y que mueve los hilos del poder para meterlo a la cárcel.</p>
10/09/09	<p>Retoma el tema del robo de autos en la administración del quejoso, y se refiere al origen de los verbos "*****erear", "*****pear" y "*****fear".</p> <p>Dice que los políticos se están peleando por contender en las próximas elecciones a los cargos públicos para salir forrados de dinero, mencionando al quejoso.</p>
22/10/09	Se refiere al engaño del quejoso a su electorado al prometer que dejaría los negocios al entrar a la política, cuando siendo gobernador hizo los mejores negocios, como la compra de hectáreas en Puerto Vallarta.

	<p>Insiste en la vinculación del quejoso con el robo de los títulos de sus periódicos.</p>
5/11/09	<p>Señala el repudio general al quejoso por aprobar el alza de impuestos. Señala que ese voto es contradictorio, porque al inicio de su sexenio amparó a sus empresas contra el pago de impuestos.</p> <p>Refiere nuevamente el tema de vehículos robados.</p> <p>Aborda el tema de los políticos que saltan de un puesto a otro para sangrar el erario como el quejoso.</p> <p>Menciona, nuevamente, la complicidad por omisión que atribuye al quejoso en el fraude cometido en su administración por las personas que se dicen los verdaderos dueños de sus periódicos.</p>
17/12/09	<p>Se menciona la reaprehensión del cuñado del quejoso por la venta de terrenos irregulares, y que tiene al menos 30 denuncias penales.</p>
18/03/10	<p>Señala que un panista dio la espalda a sus aspiraciones ante las presiones de la mafia *****jsta.</p> <p>Vuelve a insistir en que el quejoso orquestó una campaña para borrar al tercero perjudicado del mapa, y refiere que el quejoso "incluso se manchó las manos de sangre inocente".</p>
12/08/10	<p>Refiere que es <i>vox populi</i> que el quejoso se lanzó a la política para sacar a sus empresas de la quiebra. Mintió, engañó y defraudó a la gente prometiendo que dejaría los negocios para ir a la política.</p> <p>Refiere nuevamente que al dejar al PRI insultó a su ex partido y ex correligionarios, y prometió meter a los políticos corruptos a la cárcel.</p> <p>Luego menciona que al inicio de su gobierno sí hizo pública su declaración patrimonial, pero no a la salida. No obstante el periodista la consiguió, la que arroja que no obstante su sueldo era de menos de cien mil pesos mensuales, recibía más de dos millones al mes, lo que evidencia que incrementó sus negocios al entrar a la política.</p>

12/08/10	Refiere la declaración de una senadora que manifestó que el quejoso debía pedir una licencia a la Cámara de Senadores para no utilizar su investidura a su favor en el juicio iniciado contra los periodistas.
26/08/10	<p>Vuelve a insistir en la compra de 500 hectáreas en la zona turística de Puerto Vallarta a 10 centavos el metro cuadrado.</p> <p>Refiere que un conocido narcotraficante era tío de la esposa de un hijo del quejoso, y sugiere que por ello el capo gozó de impunidad durante la administración del quejoso, y que fue asesinado justo al terminar su administración el quejoso.</p> <p>Se queja de lo inapropiado del procedimiento para expulsar del PAN al gobernador Reynoso Femat, llevado a cabo por los ***** pistas.</p> <p>Se transcriben declaraciones de un ex diputado local que señala que la historia de "hambreador" del quejoso no será olvidada por el pueblo.</p> <p>En otra nota un asesor del gobierno del Estado se duele del "canibalismo político" en contra del gobernador Reynoso por el procedimiento de su expulsión del PAN.</p>
2/09/10	Se relata la partida mensual de \$67,000 pesos que un diputado recibía del quejoso durante su administración como "pago de favores por aprobar cuentas públicas".
16/09/10	Se transcriben las declaraciones de varios personajes de la entidad en torno a los pagos a diputados por parte del Poder Ejecutivo durante la administración del quejoso.

Contrario a lo que señala el quejoso, esta Primera Sala estima que el contenido de las columnas y notas periodísticas publicadas **sí es de interés público**, dado que no relevan cuestiones de su vida privada o de su intimidad, sino que **narran y critican sucesos que tuvieron lugar durante su administración, así como la conducta que desplegó el quejoso durante el ejercicio de los cargos públicos** que ha ejercido.

Debe tenerse presente que el quejoso fue gobernador del Estado de Aguascalientes en el periodo de 1998-2004, que de 2004 a principios de 2006 fue subsecretario de la Secretaría de Gobernación en el Ejecutivo Federal, y que fue senador en el periodo de 2006-2012.

Por su parte, las notas periodísticas objeto de análisis fueron publicadas en los años 2007 a 2010, fechas en las que el quejoso ya había terminado su cargo de gobernador en el Estado, pero que seguía fungiendo como servidor público, en su carácter de senador de la República.

Para que no quede duda de lo anterior, y para poder determinar el *contexto* en que la información y las expresiones fueron realizadas, así como si existe algún *sustento fáctico*, a continuación se hará un análisis nota por nota, en el entendido de que analizarán conjuntamente aquellas notas que tienen el mismo contenido.

En efecto, las columnas de **dos de octubre de dos mil ocho, veintiséis de diciembre de dos mil ocho y dos de enero de dos mil nueve** refieren que durante la gubernatura del quejoso subieron índices de criminalidad en la entidad, y se enraizó el narcotráfico en la entidad, lo cual *apoya con las declaraciones de algunas personalidades* que cita en sus columnas, y *atendiendo a ese contexto*, el periodista señala que haberlo designado presidente de la comisión de seguridad pública en el senado equivalía a poner a la iglesia en manos de Lutero. Lo cual demuestra que el comentario está vinculado con las críticas que hace a lo largo de sus columnas respecto de los altos índices de criminalidad y el incremento del narcotráfico en su sexenio.

El autor también pretende acreditar sus comentarios respecto del apoyo que recibió el narco por parte del quejoso durante su sexenio en la columna publicada el **veintiséis de agosto de dos mil diez**, en que señala que un conocido narcotraficante de la entidad era pariente político del quejoso, sugiriendo que por dicho motivo no fue tocado durante su sexenio.

En las notas de **veintiséis de diciembre de dos mil ocho** el periodista manifiesta su *sospecha* de que el quejoso debe haber recibido algún beneficio económico por haber permitido que el narcotráfico se incrementara en la entidad durante su sexenio, y vincula esa idea con otra idea que es muy reiterada en sus columnas –**tres de septiembre y cinco de noviembre de dos mil nueve**–: lo bueno que es el quejoso para hacer negocios "al margen de la ley" y la forma en que aduce se enriqueció durante el ejercicio de sus cargos públicos.

El autor basa esas sugerencias en diversos hechos que señala en sus columnas, respecto de las cuales aporta más datos en el juicio. Indica que el quejoso adquirió, siendo gobernador, 500 hectáreas en la zona turística de Puerto Vallarta, a mil pesos la hectárea, precio que no es accesible al público en general. En sus alegatos del juicio natural⁷⁸ añade que la compraventa fue documentada en la escritura pública número 10,200, ante el Notario Público Número 21 de Aguascalientes, Mario López Hernández, inscrita en el Registro Público de la Propiedad el diecinueve de agosto de dos mil dos, a folios del 131 al 142 del libro 393 de la sección inmobiliaria, y señala que el quejoso, no obstante que al momento de la adquisición era gobernador del Estado, declaró ante el notario público que su ocupación era "empresario".

El tercero perjudicado también señala que durante los sexenios anteriores al suyo el quejoso construyó diversos desarrollos de los que resultó beneficiado, pero que uno de sus desarrollos fue embargado por falta de pago al Infonavit, lo que aduce evidencia una ilegalidad.

Entre las pruebas que aportó el tercero perjudicado, se advierte a fojas 543 del primer tomo del expediente del juicio natural, otra columna publicada el siete de agosto de *mil novecientos noventa y ocho*, en que se señala que una vez que el quejoso sea declarado gobernador electo habrá dado una gran zancada para solucionar sus problemas judiciales, y se relatan los siguientes: (1) demanda del papá de un niño que apareció en un *spot* electoral haciendo creer que era el quejoso de niño, (2) que no ha podido demostrar el pago de una deuda por cien mil pesos que le fue demandada, (3) demanda penal por fraude por haber vendido "ilegalmente" un terreno de mil metros cuadrados, (4) demanda laboral por más de ciento treinta mil pesos en contra de *****; (5) 500 casas que el Infonavit no ha querido recibirle a dicha constructora por estar construidas deficientemente (para el detalle se remite a la edición 297 de Tribuna Libre) —en torno a este punto el quejoso manifestó al desahogar su confesional que en ese momento no era socio de esa sociedad—, (6) problemas con el IMSS, a quien le construyó la clínica 2.

Asimismo, en su propia demanda el quejoso también se duele de otra nota fechada el veintiuno de febrero de dos mil ocho en que se da cuenta de que el Poder Judicial revocó 3 patentes notariales que otorgó el quejoso a tres de su ex colaboradores.

⁷⁸ Fojas 1470 a 1481 del expediente del juicio ordinario civil 7/2010.

Dichos sucesos, entre otros, le sugieren al periodista que el quejoso es muy bueno para realizar negocios al margen de la ley. Como se puede advertir, lo anterior viene a ser una *opinión o juicio de valor* que realiza el autor atendiendo a la información que ha proporcionado en sus columnas sobre los negocios que ha realizado el quejoso.

Dichas ideas se vinculan con la que aparece en la fotografía publicada el **dieciséis de julio de dos mil nueve** y con la columna publicada el **doce de agosto de dos mil diez**, en la que se dice que el quejoso se jacta de enriquecerse más en sus negocios chuecos desde el gobierno "que vendiendo kilos de 800 gramos" en su abarrote. Naturalmente ese comentario refleja la *opinión* que tiene el autor del quejoso, la cual es reiterada a lo largo de sus columnas, y por lo tanto, no es susceptible de prueba. Lo que el periodista pretende mediante ese tipo de comentarios es transmitir la idea de que el quejoso es corrupto, se ha enriquecido a costa del poder, y que su estilo de hacer negocios es deshonesto. Lo cual el autor ha pretendido acreditar con hechos concretos, como los cuales fueron descritos en los párrafos precedentes.

Dichos comentarios, a su vez, se vinculan con las columnas en las que califica al quejoso de "hambreador", de **treinta de septiembre de dos mil nueve** y **veintiséis de agosto de dos mil diez**, en que se señala que el pueblo endilgó el "mote" de hambreadores a quienes almacenaban los productos básicos esperando que su precio subiera, acción que el autor le atribuye al quejoso en sus tiempos de empresario, lo cual el autor pretende apoyar citando a un senador –Carlos Lozano– que llama de esa manera al quejoso, y a un ex diputado local –Adán Pedroza– que hace declaraciones recordando el acaparamiento de productos básicos que hacía el quejoso en la década de los ochentas y aseverando que "su historia de hambreador no será olvidada".

Y a su vez se vinculan con los comentarios que el autor hace en sus columnas de **tres de septiembre, veintidós de octubre de dos mil nueve** y **doce de agosto de dos mil diez** en que señala que defraudó, mintió y engañó a la población, porque prometió que dejaría los negocios para ir a la política y no iría a la política a hacer negocios, cuando justo hizo lo contrario. Lo cual, el autor pretende acreditar, además de con los hechos que ya fueron descritos respecto de la compra de las hectáreas en Puerto Vallarta, con la publicación que hace de las declaraciones patrimoniales del quejoso al término de su gubernatura –las cuales aclara que el quejoso decidió no hacer públicas– de las que se desprende que al final de su sexenio recibía más de dos millones de pesos de ingresos mensuales de fuente distinta a su salario.

La columna de **treinta de octubre de dos mil ocho** critica la conducta del quejoso en el senado, aduciendo que insultaba a sus compañeros duran-

te las sesiones. Este comentario está vinculado con la forma como el quejoso desempeñaba su cargo público de senador, por lo que no se puede decir que no sea de interés público.

Las columnas de **dieciocho y veintiséis de diciembre de dos mil ocho, veintinueve de enero, tres de septiembre, veintidós de octubre de dos mil nueve y dieciocho de marzo de dos mil diez** se refieren al robo de los títulos de sus dos periódicos, de lo cual el periodista da diversos elementos objetivos, como los datos del proceso penal iniciado en su contra por el supuesto robo de los periódicos, y declaraciones de diversas personalidades de la entidad asegurando que se trata de triquiñuelas porque en la entidad todo mundo sabe que los periódicos son del periodista tercero perjudicado. Si bien el periodista no proporciona una prueba que vincule al quejoso con el robo de sus periódicos, de las notas se advierte que el periodista *sospecha* que el quejoso está involucrado, lo cual deriva de que las personas que se hacen pasar por dueñas de los periódicos en el juicio penal, *comentan* que hacen ese tipo de trabajitos para el quejoso, además, el periodista describe a lo largo de sus notas diversos hechos que vinculan al quejoso con esas personas.

Dicha sospecha entra dentro de que esta Sala ha conceptualizado como opiniones o juicios de valor, los cuales son inherentes a la libertad de expresión, y no son susceptibles de prueba. Cabe destacar que lo que en este juicio se está analizando, no es si debe sancionarse o no al quejoso por los supuestos actos que le atribuye el periodista, sino determinar *si debe limitarse* y, por lo tanto, *prohibirse* al periodista que externe sus sospechas respecto de cuestiones de interés público.

Esta Primera Sala estima que sería contraproducente prohibir al periodista en el caso concreto que externe sus sospechas, puesto que a final de cuentas la información que refiere atañe a actos, corroborados mediante hechos objetivos, que tienen por objeto *privar al periodista de sus periódicos*, esto es, del medio que utiliza para comunicar al público en general los acontecimientos de la entidad.

Dichos actos, sin duda, están dirigidos a impedirle que siga haciendo uso de los medios impresos para el ejercicio de su libertad de expresión y del derecho a la información, lo que indudablemente perjudica a la colectividad, puesto que reduce los medios para la divulgación de información, y la posibilidad de que las personas tengan acceso a información de interés público.

Dichas columnas están a su vez vinculadas con las de **dieciocho de diciembre de dos mil ocho, cinco de febrero, doce de marzo de dos mil**

nueve, dieciocho de marzo de dos mil diez, en las que el tercero perjudicado atribuye al quejoso una actitud represiva, de pagar para pegar a sus críticos, de orquestar una campaña para borrarlo del mapa y una intención de terminar con el periódico y de refundir al periodista en la cárcel. Una vez más, esas aseveraciones son sospechas del periodista, que vincula con el robo de sus periódicos, y diversos elementos que da a lo largo de sus columnas en relación con la costumbre del quejoso de "pagar para pegar a sus críticos".

En torno a este tema, en sus alegatos del juicio natural,⁷⁹ el tercero perjudicado refiere que la actitud represora del quejoso se desprende de la demanda penal que interpuso en contra de otro periodista —*****—, quien por ese motivo fue encarcelado el trece de agosto de dos mil cuatro, quien no obstante, fue liberado al ganar el juicio. Señala que también mandó a prisión al líder barzonista *****, acusado de sedición por hacer un plantón frente a Palacio de Gobierno el quince de enero de dos mil uno, reclamándole no haber cumplido varias promesas de campaña, y puso una denuncia penal por "insultos a la autoridad" en contra de *****, "dirigente del Partido Justicia y Verdad", quien en un acto público le reclamó no estar cumpliendo con sus promesas de campaña y le gritó "*chingue a su madre al PAN, chingue a su madre ******, *chingue a su madre ******",⁸⁰ y que al día siguiente fue recluido en el Centro Neuropsiquiátrico.

En las columnas de **dos de enero, diecinueve de febrero y doce de marzo de dos mil nueve, veintiséis de agosto de dos mil diez** el autor señala que el quejoso goza de impunidad.

Dichas columnas se vinculan con las de **veintinueve de enero y cinco de noviembre de dos mil nueve** en que narra que "los amigos" del quejoso que aducen ser los verdaderos dueños de sus periódicos, fueron contratados por el quejoso durante su gobierno para realizar una obra, y no obstante que cobraron por adelantado, no la terminaron, sin que el quejoso haya tomado acción alguna para reclamar el monto pagado o denunciar el hecho, lo que aduce, denota complicidad.

Asimismo, las columnas en que le atribuye al quejoso actos de corrupción e impunidad, se vinculan con el negocio de autos robados que el periodista narra con detenimiento en sus columnas de **cinco de febrero y diez de**

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Señala que fue el treinta y uno de diciembre de dos mil uno, en el acto en que Ricardo Magdaleno tomó protesta de ley como alcalde del Municipio de Aguascalientes.

septiembre de dos mil nueve, y que señala tuvo su auge durante la administración del quejoso, ya que los policías, funcionarios gubernamentales e incluso familiares del quejoso usaban carros robados, y con las columnas de **diecinueve de febrero, doce de marzo y diecisiete de diciembre de dos mil nueve**, en que describe las denuncias penales interpuestas en contra del cuñado del quejoso y su reaprehensión por fraudes en la venta de terrenos, quien señala fue procesado hasta que se terminó el sexenio del quejoso, así como, diversas detenciones de que fue objeto el yerno del quejoso en relación con autos robados, pero que no obstante lo anterior salió libre gracias a la intervención de su suegro, y la liberación de su hijo de la cárcel por un lío de dólares, también gracias a su intervención.

Las notas en que se atribuye al quejoso impunidad se vinculan también con la columna publicada el **veintiséis de agosto de dos mil diez**, en que señala que un conocido narcotraficante de la entidad era pariente político del quejoso, sugiriendo que por dicho motivo no fue tocado durante su sexenio, y con las columnas publicadas los días **dos de septiembre y dieciséis de septiembre de dos mil diez**, en que se describe que durante su sexenio el quejoso depositaba mensualmente 67 mil pesos a uno de los diputados para que lo apoyara "sin cuestionar" en la aprobación de cuentas públicas. Se atribuye a su sexenio opacidad y haber fungido indebidamente como "agencia de colocaciones".

Naturalmente la información que se narra en las columnas en que se tacha al quejoso de gozar de impunidad y de actos de corrupción son también de interés público, pues se refieren a diversos actos que aduce fueron realizados al margen de la ley, y pretenden exhibir que durante su sexenio varias personas allegadas al quejoso, como son su cuñado, su yerno, funcionarios públicos cercanos, e incluso su hijo, incurrieron en actos ilegales y no obstante ello, se aduce que el quejoso los protegió, en lugar de permitir que se sancionara su conducta.

En las columnas de **doce de marzo y dieciséis de abril de dos mil nueve** el periodista se refiere a los dichos de las dos personas que dicen ser los verdaderos dueños de sus periódicos, quienes aduce señalan haber formado una unión para atacar al sucesor del quejoso en la gubernatura del Estado, Luis Armando Reynoso Femat, así como a la envidia, que el periodista *opina* le tiene a su sucesor.

En la columna de **dieciséis de abril de dos mil nueve** el autor narra la forma cómo llegó el quejoso a ser candidato del PAN, cómo se cambió de partido para llegar al poder, cómo se asignaron a su campaña muchos recur-

sos económicos para ganarle a otro candidato que "toda la vida había militado en el blanquiazul", y cómo fue el único candidato a senador, por lo que el autor concluye que hubo dedazo.

En la columna de **dieciocho de marzo de dos mil diez**, el autor se refiere a las presiones y amenazas que profieren los grupos que lidera el quejoso en el PAN con la finalidad de controlar a quienes se designan como candidatos en el partido, y en la columna de **veintiséis de agosto de dos mil diez** el autor critica la forma en que se le notificó al gobernador del Estado en turno el procedimiento para su expulsión del PAN, situación que atribuye a los *****istas.

Dichas notas se vinculan con la de **dieciséis de abril de dos mil nueve** en la que se señala que el quejoso se molesta con el PAN por haber designado a la hermana del gobernador Reynoso Femat como candidata a diputado por la vía plurinominal.

Al igual que las otras notas que han sido referidas, dichas columnas también tienen interés público, pues refieren diversas acciones en las que se vincula al quejoso en torno al *control* de uno de los principales partidos políticos en Aguascalientes y en el país: el Partido Acción Nacional, los cuales, cabe recordar, reciben recursos públicos, y tienen por objeto ganar las elecciones para el ejercicio del poder público. De manera que todas las cuestiones vinculadas con el manejo de partidos políticos y la forma como eligen y hacen campaña sus candidatos son indudablemente de interés público.

En la columna de **cinco de noviembre de dos mil nueve** el autor critica al quejoso por haber aprobado en el senado el alza de impuestos, mientras que, por otra parte, el quejoso solicita amparos en relación con sus negocios para no pagar los impuestos. En esta nota el autor pretende evidenciar la incongruencia de que reiteradamente acusa al quejoso. El tema es de evidente interés público, pues se refiere a su desempeño como senador, la aprobación en el alza de impuestos, y su supuesta renuencia para pagarlos.

En las notas de **dieciocho de diciembre de dos mil ocho** y **dieciocho de marzo de dos mil diez** el tercero perjudicado *sugiere* que el quejoso ha ocasionado muertes, al preguntarse si vendrán *¿más muertes?*, o señalar que "se manchó las manos de sangre inocente". El contenido de dichas notas debe vincularse con la columna del diablito publicada el **siete de junio de dos mil siete**, en la que refirió que el quejoso "sería él o uno de los autores intelectuales de la muerte de su hija *****", quien murió en "simulado accidente", así como, con la información contenida en autos.

Cabe precisar que, aunque dicha columna fue publicada con anterioridad al dos de mayo de dos mil ocho y, por lo tanto, el derecho del quejoso a reclamar reparación civil por su contenido fue declarado prescrito en la sentencia de primera instancia, lo cual ha quedado firme. Ello, no es óbice a que pueda conocerse su contenido para dar continuidad a la información que ha publicado el tercero perjudicado.

Debe tenerse presente que el caso que nos ocupa se distingue por el estrecho seguimiento que ha dado el tercero perjudicado a la conducta y actividades que ha desplegado el quejoso mientras ha estado en el ejercicio de cargos públicos. Lo que ha ocasionado que la información esté desperdigada en diversas ediciones y publicaciones a lo largo de varios años.

Al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008 esta Primera Sala sostuvo que el análisis de las publicaciones **debía atender a la totalidad de su contenido, a su contexto y propósito general**, por lo que **"no podía hacerse depender de una expresión aislada"**.

En ese tenor, sería irrazonable exigir a los periodistas que en cada nota periodística o columna que escriban, tengan que referir *todos y cada* uno de los acontecimientos que hayan forjado sus opiniones o sus expresiones, bajo el argumento de que no puede haber continuidad y que cada nota debe subsistir en forma independiente de las anteriores.

Lo anterior, sólo se traduciría en poner candados, obstáculos y límites irrazonables a la libertad de expresión y de información, puesto que en lugar de que los límites estén dirigidos a la sustancia y a la objetividad de las imputaciones, estarían dirigidos al formato que se utilice, lo que sin duda equivaldría a poner una camisa de fuerza a los informadores.

Por ello, se concluye que cuando la información esté contenida en diversas notas, debe atenderse a su contenido integral, lo que impide que para efectos del análisis de la información deba excluirse parte de la misma, aunque se contenga en publicaciones respecto de las cuales no sea posible obtener reparación por haber transcurrido en exceso el plazo previsto en la ley para el ejercicio de la acción correspondiente.

Ahora bien, de los autos se desprende que el tercero perjudicado, al desahogar la prueba confesional a su cargo,⁸¹ manifestó que cuando era un

⁸¹ Fojas 1068 a 1070 vuelta del expediente del juicio ordinario civil 7/2010.

fuerte rumor en Aguascalientes el uso y registro como propiedad del Estado de carros robados recuperados, el quejoso, siendo gobernador, declaró ante un grupo de periodistas "*mis hijos no están inmiscuidos en el robo de vehículos*", declaración que al día siguiente transcribió Tribuna Libre, lo cual puso "furioso" al gobernador, y que días después de esa declaración, su hija Montserrat, periodista que colaboraba en el periódico, murió en un "accidente muy sospechoso". Que se enteró que el auto en que viajaba su hija se lo había vendido al conductor –que iba borracho al momento del accidente– *****, entonces director de la Policía Judicial, y al momento de la confesional, Ministerial en el gobierno del quejoso, "*sin enganche, sin una cantidad mensual y a pagarlo como él fuera pudiendo*", y que en una entrevista que tuvo con el quejoso, entonces gobernador, sobre el tema, le pidió nombrara un agente del Ministerio Público Especial y destituyera a *****, asimismo le hizo saber que el conductor que mató a su hija estaba en una "zona de distinción" en el Cereso del Estado, lo cual aduce, que en el acto el gobernador confirmó con el secretario general de Gobierno, *****, quien le manifestó que era cierto que estaba en una zona de distinción, por órdenes de *****. Concluye señalando que poco después, el ahora quejoso, entonces gobernador, giró instrucciones a todas las dependencias de gobierno para que no le dieran a Tribuna Libre ni a Página 24 información ni entrevistas, y les canceló la publicidad del Gobierno del Estado y de todas las dependencias.

Lo anterior pone en evidencia que una vez más el periodista externa sus *sospechas* respecto de la participación del quejoso en la muerte de su hija. Una vez más esa sospecha no es susceptible de prueba, porque obedece a una opinión o juicio de valor que ha hecho el autor, la cual vincula constantemente en sus columnas con la actitud "represora" del quejoso, la cual se desprende, de la campaña que aduce ha orquestado para privarlo de sus periódicos, que paga para pegar a sus críticos, así como, de los hechos que narra a lo largo de sus columnas y del juicio.

Tampoco puede negarse el interés público en estas opiniones del autor, pues al margen de que sus comentarios se traducen en meras sospechas, que sin duda son subjetivas, porque no aporta pruebas que acrediten la participación del quejoso en la muerte de su hija, y de la lectura de todas las notas periodísticas es posible advertir que el autor tiene una imagen sumamente negativa del quejoso, la cual raya en la subjetividad, lo cierto es que como se ha reiterado, esta resolución no tiene por objeto determinar si el quejoso incurrió o no en las conductas que el autor le atribuye, sino sólo decidir si debe limitarse, o en otras palabras, prohibirse la comunicación que hace el autor de sus sospechas.

Esta Primera Sala estima que podría resultar excesivo prohibir al autor que externe sus sospechas, pues no tienen otro alcance, y no tendría por qué obligársele a ocultar los elementos que desde su punto de vista sugieren una participación indirecta del quejoso, tomando en cuenta que todas las conductas desplegadas por funcionarios públicos, particularmente el gobernador de un Estado, que puedan estar vinculadas con un ejercicio arbitrario o abusivo del poder deben ser del conocimiento de la colectividad y objeto de un estricto escrutinio.

Ahora bien, si contrario a lo que señala el quejoso, la información publicada **si es de interés público**, ello pone en evidencia que el estándar aplicable para la ponderación de los derechos fundamentales en pugna es el de "**malicia efectiva**", desarrollado en el apartado anterior, conforme al cual, sólo será procedente una condena por daño moral a favor del quejoso si quedó demostrado en el juicio que el periodista, tercero perjudicado, **difundió la información "a sabiendas de su falsedad" o con total despreocupación de confrontarla con hechos objetivos, lo que se traduce en una especie de negligencia inexcusable**, cuestiones que en el caso no fueron acreditadas.

Al respecto, cabe precisar que el quejoso no aportó durante el juicio una sola prueba que desvirtuara cualquiera de los hechos a que hacen referencia las notas periodísticas. Sin que lo anterior quiera decir que todo lo que se dice en las notas periodísticas sea verdad, lo cierto es que para obtener la condena que persigue el quejoso tendría que haber desvirtuado la información proporcionada en las notas, y **además, haber acreditado que el tercero perjudicado publica la información a sabiendas de su falsedad, o bien su negligencia inexcusable, lo que se traduce en una total despreocupación de confrontarla con hechos objetivos**, no obstante tenerlos a su alcance.

Cuestiones que no fueron probadas, puesto que en lugar de lo anterior, las pruebas del quejoso estuvieron dirigidas a acreditar el patrimonio del periodista demandado, con la finalidad de demostrar que era factible condenarlo al pago de los trece millones de pesos que demandó en el juicio de origen.

Lo anterior, demuestra que son infundados los agravios del quejoso en los que se duele de la indebida interpretación de los límites a los derechos de libertad de expresión y de información que hizo el Tribunal Colegiado, por su omisión de no haber hecho el análisis nota por nota; puesto que en el presente asunto se hizo el análisis nota por nota y se llegó a la misma conclusión.

Es asimismo infundado el agravio de la parte quejosa en que se duele de que la ponderación es inadecuada porque *todos los derechos derivan de la dignidad humana*, puesto que si bien es cierto que los derechos de la personalidad, incluyendo el derecho al honor, derivan de la dignidad humana, ello no es suficiente para que el mismo prevalezca en todos los casos, ya que la solución de conflictos como el que ahora se presenta, en el que colisionan derechos fundamentales, requiere un análisis en que se atiendan diversos elementos, entre ellos el contenido mismo de la información, los sujetos relacionados, el espacio o medio en que se emite y el contexto. Sólo el análisis de todos dichos elementos puede llevar a una conclusión satisfactoria en cuanto a la prevalencia de los derechos en conflicto.

Asimismo, es infundado que el amparo directo 28/2010 no sea aplicable al presente asunto, pues si bien es cierto que dicho asunto versó sobre el conflicto entre dos medios de comunicación, y que, por lo tanto, no todo lo que ahí se sostuvo resulta aplicable, también es cierto que *en dicha resolución se desarrollaron varios criterios que son aplicables a toda ponderación entre los derechos fundamentales en conflicto en el presente asunto*: el derecho a la libertad de expresión y el derecho al honor.

Por otra parte, es cierto que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que debe ejercerse en forma responsable, sin embargo, ello no conlleva en automático a que se le dé la razón al quejoso, sino que la determinación respecto de si la información o expresiones difundidas están protegidas, depende de la ponderación que se realice de todos los factores en juego, los cuales fueron enumerados en los párrafos precedentes.

Asimismo, es infundado que las notas periodísticas por sí solas demuestran la intención de dañarlo, dado que la información es falsa. Lo anterior es así, porque como se anticipó, no quedó acreditado que la información sea falsa, y además, porque la misma atiende a cuestiones de interés público, que fomentan el debate público, y que, por lo tanto, su difusión sólo se puede ser limitada si se acredita que fueron publicadas con "malicia efectiva", cuestión que tampoco fue probada.

Por otra parte, el derecho de réplica a que tiene derecho el actor no tiene que ser forzosamente en los medios impresos del tercero perjudicado, sino que tiene a su alcance los diversos medios de comunicación, así como, diversos mecanismos –como lo pudo haber sido el juicio natural que nos ocupa– para desvirtuar los hechos que se le imputan.

Finalmente, el quejoso señala que el umbral más alto de tolerancia para la personas públicas se rebasa cuando las opiniones son **absolutamen-**

te vejatorias, y se duele de que el Tribunal Colegiado aplicó en forma parcial los criterios de esta Primera Sala, porque no tomó en cuenta que en el caso concreto se hace uso de expresiones absolutamente vejatorias, las cuales considera innecesarias. Asimismo, atendiendo a los precedentes de la Sala, señala que "es una carga ilegal el pretender que por haber sido servidor público tenga que soportar el mismo tratamiento de servidor público toda su vida".

En torno a este agravio, no pasa desapercibido para esta Primera Sala que lo que el quejoso pretende con su argumentación es **destacar**, tal como lo hizo en su demanda de origen y en su demanda de amparo, las **expresiones ofensivas** que profiere el periodista en su contra a lo largo de sus columnas.

Es cierto que a lo largo de sus columnas, el tercero perjudicado se refiere al quejoso como "déspota", "tirano", "delincuente de altos vuelos", "corrupto", "criminal", "ex goberladrón", "hambreador", "nefasto", "acopiador de armas de fuego", "Don Impunidad", "defraudador", que ejerce "tráfico de influencias", "de mente enfermiza y criminal", "bachiller patito", "mendaz", "transa", "voraz", "frívolo" "*****.Pillo" y que incluso usa este término como sinónimo de ratero, así como, "*****pear" para referirse al verbo asaltar o robar.

Ahora bien, con excepción de la expresión "acopiador de armas de fuego", la cual no se vincula con algún hecho en las notas periodísticas que fueron sintetizadas, pero que está vinculada con hechos que se desprenden de los autos, y que se narrarán a continuación, **el resto de las expresiones están vinculadas con algunos de los hechos que el periodista refiere a lo largo de sus columnas** y, por excepción, **se pueden calificar de meras expresiones ofensivas o "insultos" que sólo reflejan una opinión negativa por parte del autor**. Tal sería el caso de "déspota", "nefasto", "bachiller patito", "frívolo", "mente hitleriana o criminal".

Cabe precisar que respecto de la expresión "**acopiador de armas de fuego**" el periodista aporta dos hechos fácticos. Por un lado, en otra de las notas publicadas con anterioridad al dos de mayo de dos mil ocho, fechada el veinticuatro de mayo de dos mil siete, da cuenta de la muerte de Humberto Pérez Macías, quien sustituyó a Guillermo Ballesteros Guerra como procurador general de Justicia del Estado, en el gobierno de Miguel Ángel Barberena Guerra, y refiere que en una entrevista que sostuvo con Humberto Pérez Macías, éste le dijo que de lo único que se arrepentía en su paso por la procuraduría era de no haber metido a la cárcel a ***** , ahora quejoso, "en ese entonces acusado por acopio de armas".

Asimismo, a fojas 547 y 548 de los autos, en las pruebas aportadas por la parte demandada, se aprecian dos fotografías que le fueron tomadas al quejoso en la rueda de prensa en la que se le declaró ganador de la candidatura del Pan al senado, en las que se puede ver que estaba portando un arma de fuego. Asimismo, está en los autos una edición del periódico "Reforma" fechada el veinte de diciembre de dos mil cinco, en la que en primera plana salió publicada la foto mencionada, misma que fue publicada en Página 24 el día anterior.

En torno a las expresiones, esta Primera Sala sostuvo en el amparo directo 28/2010 que: *"el derecho al honor prevalece cuando la libertad de expresión utiliza frases y expresiones ultrajantes, ofensivas u oprobiosas –por conllevar un menosprecio personal o una vejación injustificada– que se encuentran fuera del ámbito de protección constitucional, para lo cual **es necesario analizar el contexto y si tienen o no relación con las ideas u opiniones expresadas**, pues en caso contrario se considerarán innecesarias o impertinentes."*

En el caso concreto, los términos "déspota", "tirano", que ejerce "tráfico de influencias", "de mente enfermiza y criminal", están vinculadas con la actitud represiva que el autor le atribuye, al vincularlo con el robo de los títulos de sus periódicos y la campaña que aduce ha orquestado en su contra.

Los términos "delincuente de altos vuelos", "corrupto", "criminal", "ex goberladrón", "Don Impunidad", "defraudador", "mendaz", "transa", "voraz", "*****-Pillo" y "*****pear" están vinculados con todos los hechos en los que le atribuye actos de corrupción, aprovechar su cargo público para enriquecerse, el engaño a la población con sus promesas de campaña, la protección que aduce ha otorgado a las personas allegadas a él para evitar que sean procesados por hechos ilícitos, las sugerencias que hace de haberse beneficiado económicamente del incremento del narcotráfico en la entidad.

Lo cual durante el juicio pretendió vincularse con más hechos. En las fojas 501 a 529 del expediente del juicio ordinario civil 7/2010, se aprecia que se aportó también como prueba una transcripción de un programa denominado "Infolínea Matutino", conducido por *****, que se transmitió el once de mayo de dos mil diez, al que comparecieron el quejoso y un diputado de nombre Enrique Rangel, en el contexto de manifestaciones realizadas por el quejoso en torno al propósito del nuevo IEE (Instituto Estatal Electoral), por la resolución que tomó dicho Instituto de no permitir que el candidato apoyado por el quejoso –*****– contendiera a la gubernatura del Estado, por virtud de una orden de aprehensión emitida en su contra, a lo que

arremetió el diputado señalando que el quejoso no tenía calidad moral para hablar del Instituto cuando lo había corrompido durante su administración, por haberle regalado un coche al presidente de dicho Instituto. Ante esa declaración el quejoso llamó pidiendo que presentara pruebas. En el programa, el diputado Rangel se refirió al cheque número ***** fechado el seis de febrero de dos mil tres a nombre de ***** por la cantidad de doscientos cuarenta y seis mil pesos. El quejoso manifestó que se había tratado de un préstamo. El diputado manifestó que habían sido unos treinta los préstamos para diputados para coches particulares, y durante el programa los participantes hicieron varias manifestaciones sobre el tema.

Esta Primera Sala estima que es cierto que muchas de las expresiones que usa el tercero perjudicado en sus columnas son ofensivas y groseras. Asimismo, es *discutible* si incluso pueden considerarse excesivas o innecesarias.

Sin embargo, precisamente, porque esa determinación se adentra en un campo *meramente subjetivo*, en el que a una persona puede parecerle innecesaria y a otra solamente provocadora, se estima que la calificación de dichas expresiones excede al ámbito jurídico, y por lo tanto, no corresponde a este Alto Tribunal realizarla.

En efecto, siendo éste el Máximo Tribunal del País, no podría sentar un precedente en el que incite a los juzgadores a calificar subjetivamente las expresiones contenidas en las notas periodísticas, atendiendo a criterios moralistas o ideológicos, con la ineludible consecuencia de prohibir aquellas expresiones que a criterio del juzgador resulten excesivas, puesto que ello podría traducirse en un límite excesivo y poco claro a la libertad de expresión.

Por ello, esta Primera Sala estima que **el juzgador debe limitarse a verificar, desde un plano objetivo, que haya habido una mínima diligencia en el informador en el contraste entre los hechos y la información difundida, sin atribuirse la facultad de decidir desde un plano subjetivo cuales expresiones deben estimarse apropiadas y cuáles no.**

Con base en lo anterior, esta Primera Sala se abstiene de realizar una valoración particular de naturaleza axiológica sobre las expresiones utilizadas, en cuanto a su alcance ético, moral o político, pues ello no es materia del análisis jurídico que corresponde a esta instancia jurisdiccional, ya que ello es una cuestión independiente y ajena a la actividad jurisdiccional que corresponde.

Concluyéndose que el autor aporta suficientes elementos fácticos para sustentar sus opiniones, sin que ello implique que todos los hechos que narra sean ciertos, ni que esta Primera Sala suscribe o avala las aseveraciones realizadas por los terceros perjudicados.

Por último, el quejoso señala que es una carga ilegal el pretender que por haber sido servidor público tenga que soportar el mismo tratamiento de servidor público toda su vida. Cabe precisar que lo que esta Primera Sala ha sostenido es que: *"las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública"*.

Cabe precisar que lo anterior no quiere decir que una vez que el servidor público concluya sus funciones, debe estar vedado publicar información respecto de su desempeño o que se termine el mayor nivel de tolerancia que debe tener frente a la crítica, sino que **ese mayor nivel de tolerancia sólo se tiene frente a la información de interés público**, y no frente a cualquier otra información que no tenga relevancia pública. Entonces, el límite a la libertad de expresión y de información se fija en torno al tipo de información que es difundida, y no a la temporalidad de la misma, puesto que sería irrazonable y totalmente contrario a los principios que rigen el derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática, vedar el escrutinio de las funciones públicas por parte de la colectividad respecto de actos o periodos que hayan concluido.

Así las cosas, debe concluirse que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación adecuada de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, a fin de determinar si la información y las expresiones divulgadas por los terceros perjudicados se encuentran protegidas por la libertad de expresión. El Tribunal Colegiado determinó que el estándar aplicable al caso era el de malicia efectiva, lo cual fue decisivo para que el órgano colegiado partiera de la premisa adecuada de que el recurrente estaba obligado a tolerar un mayor grado de intromisión en su honor, reputación y prestigio. Asimismo, concluyó que en el caso concreto, no obstante que las expresiones utilizadas fueron provocadoras, excéntricas y mordaces, no excedían al límite de la libertad de expresión pues el contexto en el que fueron emitidas fue de proporcionar información de interés público al lector.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra de la autoridad y acto precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al lugar de su origen y en su oportunidad archívese como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

Nota: Las tesis aisladas 1a. XCVII/2010 y 1a. CLII/2011 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, abril de 2011, página 305 y XXXIV, agosto de 2011, página 230, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el juicio de amparo directo en revisión 3111/2013

En el asunto citado al rubro, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba llamada a pronunciarse sobre los alcances de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución en un caso de colisión entre la libertad de expresión de las ideas del director general de dos periódicos de circulación local y varios de sus colaboradores y el derecho al honor de un ex funcionario público, antiguo gobernador del Estado de Aguascalientes.

En la sesión de catorce de mayo de dos mil catorce, la Primera Sala resolvió por unanimidad de cinco votos negar al ex funcionario público el amparo, al estimar esencialmente que, a pesar de que las publicaciones realizadas por los terceros perjudicados sí contenían expresiones ofensivas en su contra, las mismas se encontraban en los límites legítimos del ejercicio de la libertad de expresión.

Si bien coincido plenamente con las consideraciones realizadas en la presente resolución, formulo este voto concurrente porque me parecía indispensable dejar muy claro en el cuerpo de la sentencia que esta Primera Sala estaba abandonando la jurisprudencia 1a./J. 31/2013, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONS-**

TITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.¹ lo que desafortunadamente no se hizo. Me explico.

Desde el amparo directo en revisión 28/2010, la mayoría de los Ministros de la Primera Sala han sostenido que: **"la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita"** afirmando que ciertas expresiones están excluidas de protección constitucional si las mismas son i) ofensivas y oprobiosas según el contexto; e, ii) impertinentes para expresar opiniones o informaciones, según tengan o no relación con lo manifestado. A partir de dicho precedente, yo me he separado de tales consideraciones cuando son incluidas en los asuntos de colisión entre la libertad de expresión y el derecho al honor, pues no me parecen un estándar robusto para definir los límites legítimos a la libre manifestación de las ideas.

El presente asunto constituye un ejemplo clarísimo de mi posición. Las publicaciones impugnadas por el quejoso utilizaban las siguientes calificativas: *déspota, tirano, delinciente de altos vuelos, corrupto, criminal, ex goberladrón, hambreador, nefasto, acopiador de armas de fuego, Don Impunidad, defraudador, traficante de influencias, de mente enfermiza y criminal, bachiller patito, mendaz, transa, voraz, frívolo, Feli-pillo, mente hitleriana*. Difícilmente alguien podría sostener que tales palabras no tienen la intención de ofender al sujeto de la crítica. Incluso sería discutible si son excesivas o innecesarias. Sin embargo, me parece que nada de ello resulta relevante para efectos de valorar su protección constitucional.

De ahí que, con acierto, la sentencia señale que el Juez no debe entrar en el campo meramente subjetivo de calificar las expresiones de "ofensivas" o "groseras", sino que debe limitarse a verificar, desde un plano objetivo, que el informador haya realizado una mínima diligencia en el contraste entre los hechos y la información difundida, a fin de determinar la violación a derechos. Con esta determinación, se abandona implícitamente el criterio jurisprudencial arriba referido.

Desde mi punto de vista, hay que admitir sin ambages que las expresiones analizadas son de suyo fuertes y graves e incluso podrían calificar perfectamente como insulto; sin embargo, esta calificación no las convierte en sí mismas violatorias del derecho al honor. Por ello, hubiera sido necesario abandonar explícitamente la jurisprudencia 1a./J. 31/2013 a fin de no generar confusión en la ciudadanía sobre los límites de la libertad de expresión, máxime tomando en cuenta su posición preeminente como derecho humano en una democracia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIDURÍAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR). En la jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema

¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, tomo I, página 537.

Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA.", se sostuvo que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina de la "real malicia" o "malicia efectiva", conforme a la cual, la imposición de sanciones civiles derivada de la emisión de opiniones, ideas o juicios, corresponde exclusivamente a aquellos casos en que existe "información falsa" (en el caso del derecho a la información) o que haya sido producida con "real malicia" (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar. Conforme a esa doctrina, sólo puede exigirse a quien ejerce su derecho a la libertad de expresión o de información, responsabilidad ulterior por las opiniones o información difundida –de interés público– si se actualiza el supuesto de la "malicia efectiva". Ahora bien, para que se actualice ésta no es suficiente que la información difundida resulte falsa, pues ello conllevaría a imponer sanciones a informadores que son diligentes en sus investigaciones, por el simple hecho de no poder probar en forma fehaciente todos y cada uno de los aspectos de la información difundida, lo cual, además de que vulneraría el estándar de veracidad aplicable a la información, induciría a ocultar la información en lugar de difundirla, socavando el debate robusto sobre temas de interés público que se persigue en las democracias constitucionales. Entonces, la doctrina de la "real malicia" requiere no sólo que se demuestre que la información difundida es falsa sino, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad, o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar. Cabe agregar que, en torno al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la "malicia efectiva" señala que la mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una negligencia inexcusable, o una "temeraria despreocupación", referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos. Por tanto, la intención de dañar no se acredita mediante la prueba de cierta negligencia, un error o la realización de una investigación elemental sin resultados satisfactorios, sino que se requiere acreditar que el informador tenía conocimiento de que la información era inexacta, o al menos duda sobre su

veracidad, y una total despreocupación por verificarla, pues sólo así puede acreditarse la intención de dañar.

1a./J. 80/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 3111/2013. Felipe González González. 14 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Amparo en revisión 91/2017. Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. 23 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Amparo directo en revisión 2598/2017. José Martín Moreno Durán. 31 de enero de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido pero en contra de las consideraciones y reservó su derecho para formular voto de minoría, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien precisó estar con el sentido pero no con todas las consideraciones, y Norma Lucía Piña Hernández, quien señaló estar con el sentido pero en contra de las consideraciones. Impedido: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Amparo en revisión 1012/2016. Comunicación e Información, S.A. de C.V. 4 de julio de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, respecto de los puntos resolutive primeros, segundo, cuarto y quinto; y mayoría de cuatro votos, en cuanto al resolutivo tercero. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Natalia Reyes Heroles Scharrer y Héctor G. Pineda Salas.

Amparo directo en revisión 172/2019. Fausto Vallejo Figueroa. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.) citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 538, con número de registro digital: 2003303.

Tesis de jurisprudencia 80/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO DE UN INTERNO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO, CUANDO SÓLO SE TIENE NOTICIA CIERTA DEL LUGAR DONDE COMENZARÁ LA EJECUCIÓN DE ESE ACTO, PERO NO DEL SITIO DONDE CONTINUARÁ EJECUTÁNDOSE. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN EL LUGAR DONDE EL QUEJOSO SE ENCUENTRE RECLUIDO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 338/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 26 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN MANIFESTÓ QUE ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

II. Competencia

5. Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la actual Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de

la presente denuncia de contradicción de tesis, en virtud de que versa sobre la posible divergencia de criterios entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, sobre asuntos vinculados a la materia penal.⁵

III. Legitimación

6. La denuncia de referencia proviene de parte legitimada para formularla, en términos de lo previsto en los numerales 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la actual Ley de Amparo, toda vez que la presentó un Juez de Distrito.

IV. Criterios de los Tribunales Colegiados involucrados

A) Del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito (conflicto competencial ***).**

Antecedentes.

7. El conflicto competencial de referencia se suscitó entre el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, y el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, son sede en Tijuana, al negarse a conocer de una demanda de amparo promovida por una persona que se encontraba interna en el Centro Federal de Readaptación Social número 2 Occidente (Puente Grande), contra su traslado a uno diverso, sin precisar a cuál.

Criterio adoptado para resolver dicho conflicto competencial.

8. El referido Tribunal Colegiado consideró competente al primero de esos juzgados, en atención textualmente a lo siguiente:

"... Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 37, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se determina que en el caso particular el conocimiento del asunto corresponde al Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia

⁵ Al respecto se invoca la tesis aislada P. I/2012 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo I (sic), marzo de 2012, página 9.

Penal, en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, lugar donde se encuentra recluido el quejoso ***** (por la presunta comisión del ilícito de delincuencia organizada).

"En efecto, de inicio se precisa que el acto reclamado que es materia de este conflicto competencial, es el consistente en la orden de traslado del quejoso *'del Centro Federal de Readaptación Social No. 2 Occidente, en Puente Grande, Estado de Jalisco, en donde se encuentra interno, a cualquier otro centro o reclusorio, ya sea dentro del Estado de Jalisco o cualquier otro de la República.'*, es decir; sin señalar expresamente al juzgado declinante, además de que no obra constancia de que dicho traslado se vaya a ejecutar en la jurisdicción del Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana.

"De manera que, tal como lo invocó el juzgado declinado, respecto a la orden de traslado, en la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada, se pronunció en el sentido de que se trata de un acto de tracto sucesivo.

"Criterio que resulta orientador en la especie, dado que el contenido del referido precepto 36, básicamente, corresponde al del numeral 37 de la ley de la materia en vigor, salvo la regla de la competencia en razón del domicilio de la responsable que se suprimió en este último dispositivo; jurisprudencia que resulta de observancia general, aun cuando en ella se realizara la interpretación de preceptos de la Ley de Amparo abrogada, dado a que los mismos no se oponen a los dispositivos de la legislación vigente, ello, en términos de lo previsto por el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor.

"En efecto, en dicha jurisprudencia, la Primera Sala del Alto Tribunal, estableció que el acto reclamado consistente en la orden de traslado de una persona, de un centro de reclusión a otro, en cuyo caso, desde la emisión de dicha orden, hasta su conclusión, se suscitan una serie de hechos continuos tendentes al traslado de la persona, por lo que se trata de un acto de tracto sucesivo; es decir, atendiendo a la naturaleza jurídica de la orden, tenemos que sus efectos no se agotan con la sola emisión, sino que, con motivo de su ejecución, aquéllos se prolongan en el tiempo.

"De modo que, consideró el Alto Tribunal, que la situación anterior encuadra en la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, cuando dispone, que si el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

"Es decir, la hipótesis de declarar competente 'a prevención' al Juez en donde se haya presentado la demanda, únicamente se da en el supuesto de que dicho Juez cuente con jurisdicción: 1) el lugar en donde ha comenzado a ejecutarse el acto (Jalisco); 2) se esté ejecutando; o, 3) o haya sido ejecutado.

"Consecuentemente, si en el asunto que nos ocupa, el único dato objetivo es que en el Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal, en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, es: 1) el lugar en donde ha comenzado a ejecutarse el acto; y sin poder determinar que: el acto 2) se está ejecutando o 3) se ejecutó en donde el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, tiene jurisdicción; entonces, debe concluirse que resulta competente el Juez que cuenta con jurisdicción en el lugar en donde ha comenzado a ejecutarse el acto; a saber: Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal, en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan.

"Lo cual se corrobora, con la transcripción, en lo conducente, de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 90/2007-PS, que originó la emisión de la jurisprudencia mencionada, siendo del tenor literal siguiente:

"(Insertó su contenido).

"La anterior resolución, dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 35/2008 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se reproduce.

"(Transcribió dicho criterio jurisprudencial, de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.', así como sus datos de publicación)

"Al respecto, se invoca en lo conducente y por identidad de razón, el criterio I.6o.P.55 P (10a.), de la Décima Época, con número de registro digital: 2007523, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Tomo III, septiembre de 2014, página 2382, de título, subtítulo y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SI EL QUEJOSO RECLAMA QUE PRETENDEN REUBICARLO EN OTRO CEFERESO, SIN INDICAR A CUÁL, Y PRESENTA LA DEMANDA EN UNA

ENTIDAD QUE NO CUENTA CON ESTE TIPO DE INMUEBLE (DISTRITO FEDERAL), AQUÉLLA SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE AQUÉL SE ENCUENTRA INTERNO. Si el quejoso se encuentra interno en un CEFERESO del Estado de México (Centro Federal de Readaptación Social Número Uno «El Altiplano» en Almoloya de Juárez), y reclama que pretenden reubicarlo en otro, sin indicar a cuál, pero promueve la demanda de amparo indirecto ante la autoridad judicial con potestad en una entidad que no cuenta con este tipo de inmueble (Distrito Federal), la competencia para conocerla se surte a favor del Juez de Distrito con jurisdicción en el lugar en donde aquél se encuentra interno, pues al no haber un centro penitenciario con esas características en el Distrito Federal –porque los que existen atañen únicamente a personas relacionadas con delitos del orden común, en donde la aplicación del sistema penitenciario corresponde a las autoridades locales y no a las federales–, no tendría ejecución material la orden de traslado en esta entidad; por tanto, no se actualiza la hipótesis de prevención en el conocimiento de la demanda, a que alude el artículo 37, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.⁶

"En consecuencia, se estima que si en el caso, se reclama una orden de traslado de un centro penitenciario a otro y dicho traslado puede ejecutarse en más de un Distrito, esto es, iniciar en donde se encuentra recluido el quejoso, y culminar en 'cualquier otro' a donde se le pretende trasladar, según lo manifestado por el quejoso, es de concluirse que el mencionado acto, es de tracto sucesivo, por lo que entonces, es competente para conocer del juicio de amparo el Juez de Distrito con jurisdicción sobre uno de los lugares en que se dio una parte de la ejecución; y en el caso, sólo se cuenta con el dato objetivo de uno de ellos: El Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal, en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan; y por esa razón se estima que debe ser éste a quien corresponde conocer el conocimiento del asunto, pues se insiste, es el lugar donde el quejoso se encuentra recluido."⁶

B) Del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (conflicto competencial ***).**

Antecedentes.

9. El conflicto competencial en mención se suscitó entre el Juzgado Decimosegundo de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en

⁶ Páginas 11 a 18 de la ejecutoria emitida en el citado conflicto competencial. Ver expediente de la contradicción de tesis 338/2018, folios 86 a 104.

León, y el Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con sede en Zapopan. Los titulares de ambos órganos jurisdiccionales se negaron a conocer de la demanda de amparo promovida por varios quejosos, contra la orden de trasladarlos del Centro Federal de Readaptación Social número 2 Occidente (Puente Grande), a uno diverso.

Postura jurídica adoptada para dirimir el conflicto.

10. Se determinó que el mencionado juzgado de Distrito en Guanajuato era legalmente competente para conocer del asunto, en atención a lo siguiente:

"... al resolver la contradicción de tesis 389/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente al sostener que el artículo 37 de la Ley de Amparo en vigor debe ser interpretado de forma literal, pues la intención del legislador quedó plasmada claramente en dicho precepto; de ahí que debía aplicarse conforme a la letra contenida, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro para desentrañar su sentido y alcance, esto es, para conocer la verdadera intención de su creador.

"Lo anterior –explicó– encuentra justificación también en que, al aplicarse textualmente el precepto analizado, se evita en gran medida la existencia de conflictos competenciales, lo que favorece una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de acceso expedito a la administración de justicia y de audiencia, los cuales implican la posibilidad de que los justiciables puedan acudir a la tutela jurisdiccional con el mínimo de obstáculos para ser oídos en su defensa, cumpliendo siempre los requisitos constitucionales y legales de procedencia.

"En ese sentido, se conviene con los Jueces de Distrito cuando aseveran que el artículo 37 de la Ley de Amparo distingue tres reglas básicas para determinar la competencia para conocer de una demanda de amparo, a saber:

"a) Cuando el acto reclamado es materialmente ejecutable, será competente el Juez que tenga jurisdicción en el lugar en el que deba, trate, se esté o se haya ejecutado.

"b) Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito, o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue realizándose en otro, será competente el Juez ante el que se presente la demanda.

"c) Cuando no se requiere ejecución material del acto reclamado, conocerá el Juez en cuya jurisdicción se presente el libelo.

"De las constancias allegadas a este sumario se desprende que los quejosos reclamaron de las autoridades que señalan como responsables, la orden de trasladarlos del Centro Federal de Readaptación Social número 2 'Occidente', con sede en El Salto, Jalisco, a diverso centro penitenciario, por lo que los efectos de ese mandamiento comenzaron a ejecutarse en una jurisdicción y terminarán ejecutándose en otra.

"De ahí que siguiendo literalmente las reglas de competencia establecidas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, este órgano colegiado estima que en la especie se actualiza la regla prevista en su segundo párrafo, esto es, aquella que alude a que cuando el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito, o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue realizándose en otro, será competente el Juez ante el que se presente la demanda.

"A ello debe agregarse que la orden de traslado de un interno de un centro de reclusión a otro –por su naturaleza jurídica– es un acto de tracto sucesivo, pues desde su emisión hasta su conclusión se suscitan hechos continuos tendentes a la transferencia material de la persona; lo que permite concluir que los efectos de ese tipo de mandatos no se agotan con su sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, pues la autoridad que ordena el traslado continúa en la realización de actos consecuentes con ese fin, que sólo culminan hasta que se materializa la reclusión de la persona en el otro centro penitenciario.

"Por tanto, si en un juicio de amparo indirecto se reclama la orden de traslado de un interno de un centro penitenciario a otro y dicho acto comienza a ejecutarse en un Distrito y continúa ejecutándose en otro, la competencia para conocer del juicio de garantías se surte a favor del Juez de Distrito ante el que se promovió, por ser el que previno."⁷

11. Mediante oficio 7332/2018, recibido vía MINTERSCJN en esta Suprema Corte el pasado cinco de diciembre, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito manifestó que, al resolver el amparo en revisión ***** (sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho), adoptó un criterio distinto al asumido al fallar el conflicto competencial

⁷ Páginas 6 a 10 de la ejecutoria pronunciada en el mencionado conflicto competencial. Ver cuaderno de la contradicción de tesis, folios 4 a 9, vuelta.

*****), al estimar que cuando no existan datos respecto de cuál es el diverso distrito judicial en el que se prolongarían los efectos de la orden de traslado reclamada, la competencia para conocer del asunto corresponde al Juez del lugar donde se encuentren los reclusos.

12. Al respecto, señaló:

Considerar lo contrario, es decir, resolver a sabiendas de que no se tiene la certeza de la existencia de la orden de traslado reclamada y, por consiguiente, cuál es el Circuito en el que se verían prolongados sus efectos, equivaldría a dejar a elección del quejoso presentar su demanda en cualquier Juzgado de Distrito de la República Mexicana, para que se surtiera la hipótesis de competencia contenida en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.⁸

C) Del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (conflicto competencial ***).**

a) Antecedentes.

13. En el mencionado conflicto competencial estuvieron involucrados el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y el Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, al rehusarse a conocer de la demanda de amparo promovida por varios quejosos, contra los actos siguientes:

a) La orden de trasladarlos del Centro Federal de Readaptación Social número 2 Occidente (Puente Grande), a uno diverso; y,

b) Como consecuencia, su cambio de dormitorio, incomunicación y desaparición forzada.

Consideraciones para determinar cuál era el órgano competente.

14. El Tribunal Colegiado aludido resolvió que debía conocer del asunto el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se encontraban los peticionarios del amparo, en virtud literalmente de lo siguiente:

"...

⁸ Página 10 de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 333/2018.

"Para que un juzgador tenga competencia respecto de un caso específico, este último debe hallarse dentro de la órbita de actuación que la ley expresamente le reserva, dado que sobre el particular impera el derecho fundamental de legalidad, propio de un Estado de derecho, que determina que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y para el caso que nos ocupa, atendiendo a la legislación aplicable, en el artículo 37 de la Ley de Amparo se contemplan limitativamente los supuestos en que se actualiza la competencia territorial de los Jueces de Distrito para conocer de un amparo indirecto, cuyo numeral, literalmente establece:

"(Lo transcribió)

"Del precepto legal transcrito, se advierte la existencia de 3 hipótesis diferentes para determinar la competencia territorial de los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, a saber:

"1. El primero tiene su esencia en la naturaleza del acto reclamado, ya que con independencia del lugar en que radique la autoridad emisora, si aquél tiene carácter ejecutivo, el conocimiento del juicio de control constitucional recaerá en el juzgador federal que ejerza jurisdicción en el lugar donde deba tener su ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado.

"2. Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el órgano jurisdiccional ante el que se presente la demanda.

"3. Si el acto reclamado no requiere ejecución material, será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

"Una vez precisadas las reglas esenciales de competencia en materia de amparo para los Juzgados Federales, procede establecer la naturaleza del acto reclamado por el peticionario de derechos, a fin de delimitar cuál de ellas es la aplicable en el caso a estudio y, por tanto, el órgano de control constitucional a quien corresponde conocer del citado asunto.

"Ahora bien, de la demanda de amparo se advierte que los actos reclamados consisten en la orden de traslado de los quejosos del centro de reclusión en el Estado de Jalisco, en el que se encuentran internos a otro sin precisar cuál y como consecuencia, el cambio de dormitorio, la incomunicación y la desaparición forzada.

"Luego, considerando que los efectos de una orden de traslado no se agotan con la sola emisión, sino que con motivo de su ejecución, aquéllos se prolongan en el tiempo; este acto es de tracto sucesivo. Así, de ser cierta la orden reclamada, la autoridad que la ordenó seguiría actuando consecutivamente hasta su ejecución, que culminaría con la reclusión de las personas en otro centro penitenciario, lo que trae como consecuencia que el acto puede tener ejecución en más de un distrito.

"Sin embargo, aun cuando el acto de referencia pueda tener ejecución en más de un distrito, en el caso no opera la regla prevista en la segunda hipótesis del artículo 37 de la Ley de Amparo –que dispone que cuando el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda–, pues para ello se requieren datos objetivos y certeros para determinar cuáles son esos distritos en los que podría tener ejecución el acto reclamado, para así poder tomar una determinación razonable sobre la competencia por territorio; pues de lo contrario se podría llegar a una determinación que no cumpla con el objetivo de las reglas previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, consistente en que los juicios de amparo sean analizados por los Jueces de Distrito que tengan jurisdicción en el lugar donde tengan ejecución los actos reclamados, pues es donde las consecuencias jurídicas se verán materializadas.

"Pero, en el caso, únicamente se cuenta con la información proporcionada en la demanda de amparo, de cuya lectura no se advierte que el acto reclamado pudiera tener ejecución en la Ciudad de México; máxime que no se señaló como autoridad responsable a alguna autoridad perteneciente a un centro de reclusión con residencia en esta ciudad.

"Luego, si bien es cierto que las diversas autoridades responsables comisionado nacional de Seguridad, comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y coordinador general de Centros Federales, tienen su domicilio en esta ciudad; también lo es que, su función es federal, por lo que su actuación se extiende en todo el territorio mexicano y en su caso quien tendría conocimiento y llevaría a cabo la ejecución de los actos, sería el director general del Centro Federal de Readaptación Social número 2 'Occidente' con sede en el Estado de Jalisco –autoridad que también fue señalada como responsable–.

"Por tanto, el único dato objetivo que se tiene hasta el momento, es que los peticionarios de amparo están privados de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 2 'Oriente', en el Estado de Jalisco, sin que

exista información alguna que permita concluir que el acto reclamado podría ejecutarse en la Ciudad de México o en un distrito judicial diverso.

"Ante esas circunstancias, en este momento procesal, debe atenderse a la primera regla de competencia por territorio, que establece competente al Juez de Distrito en cuya jurisdicción deba tener ejecución, se trate de ejecutar o se esté ejecutando el acto reclamado, que en el particular es el Juez Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan; jurisdicción en la que, en todo caso será donde empezará a ejecutarse el acto reclamado, dado que en la demanda de amparo la promovente manifestó bajo protesta de decir verdad, que le informaron que se estaba instrumentando un operativo para el traslado de internos, entre ellos a los directos quejosos.

"...

"Por otra parte, cabe señalar que con el criterio aquí sostenido no se controvierte la jurisprudencia 35/2008, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.'

"Ello, pues de su contenido y de la ejecutoria de amparo que la originó, se advierte que se refiere a una hipótesis diversa, relativa a cuando el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un distrito y sigue ejecutándose en otro; supuesto en el que sería competente el Juez que previno; diferente al presente caso en el que no se cuenta con esa información; de ahí que, resulte inaplicable la jurisprudencia en cita al caso en concreto.

"Tampoco resulta aplicable al presente asunto la tesis de jurisprudencia 1a./J. 52/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del contenido siguiente:

"'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO CONTRA UNA ORDEN DE DETENCIÓN O APREHENSIÓN. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE EL QUEJOSO, BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, ASEGURA QUE TRATA DE EJECUTARSE, AUN CUANDO OMITA SEÑALAR QUE LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE SU RESIDENCIA EN ESA MISMA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, SIEMPRE QUE ACLARE SU DEMANDA Y HAGA EL SEÑALAMIENTO CORRESPONDIENTE.' (Insertó su texto)

"Esto es así, pues en ese caso la Primera Sala del Alto Tribunal partió del supuesto en el que el quejoso en la demanda de amparo señaló bajo protesta de decir verdad el lugar en el que tendría ejecución el acto reclamado (orden de aprehensión), sin señalar a autoridades ejecutoras con residencia en la jurisdicción del Juez de amparo que previno, pero con la existencia de datos objetivos con los cuales el juzgador de amparo podía prevenir al quejoso para el efecto de que señalara a determinadas autoridades ejecutoras con residencia en su jurisdicción, de conformidad con la tesis de jurisprudencia, de rubro: 'DEMANDA DE AMPARO. SI DE SU ANÁLISIS INTEGRAL SE VE LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE, EL JUEZ DEBE PREVENIR AL QUEJOSO PARA DARLE OPORTUNIDAD DE REGULARLA.'

"Luego, para poder realizar tal prevención, el Juez de amparo debe advertir con claridad la participación de una autoridad no señalada como responsable, aspecto que en el caso que se analiza en la presente resolución no se actualiza, pues de la demanda de amparo no existe información de la cual se pueda advertir la participación de alguna autoridad penitenciaria con residencia en esta ciudad, para así poder determinar que los actos reclamados continuarán su ejecución en la jurisdicción del Juez que previno, de ahí su inaplicabilidad.

"También, cabe señalar que este órgano de control constitucional no comparte el criterio sostenido en la tesis aislada, de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SI EL QUEJOSO RECLAMA QUE PRETENDEN REUBICARLO EN OTRO CEFERESO, SIN INDICAR A CUÁL, Y PRESENTA LA DEMANDA EN UNA ENTIDAD QUE NO CUENTA CON ESTE TIPO DE INMUEBLE (DISTRITO FEDERAL), AQUÉLLA SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE AQUÉL SE ENCUENTRE INTERNO.', que citó el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México; pues conforme al artículo 2 de la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal y el artículo 26, inciso b), fracción III, del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, el fuero del delito por el que haya sido sentenciada una persona, no es determinante para establecer si compurgará la pena de prisión en un centro de reclusión federal o local, pues excepcionalmente los sentenciados por delitos federales pueden compurgar las penas en centros de reclusión del orden común y lo sentenciados por delitos local en centros federales.

"...

"Finalmente, cabe señalar que si bien es cierto que en el presente asunto se señaló como acto reclamado la desaparición forzada del quejoso, también lo es que se reclamó como una de las consecuencias de que se ejecute el traslado reclamado, de ahí que no resulte aplicable la tesis aislada I.2o.P.60 P (10a.) de este órgano colegiado que dispone que tratándose de desaparición forzada, la competencia para conocer de la demanda de amparo se surte a favor del Juez que previno en el conocimiento del asunto, pues ese criterio parte del supuesto de que la desaparición forzada ya se ejecutó y por la naturaleza del acto no se pueda tener conocimiento del lugar donde se estén ejecutando o se hayan ejecutado la multiplicidad de hechos y conductas que constituyen el ilícito; circunstancias que son diversas a las del presente asunto donde el acto reclamado principal es una orden de traslado y como consecuencia de que ésta se ejecute, la desaparición forzada.

"Así, en el presente asunto, la razón determinante es que sólo se tiene certeza del lugar donde podría iniciar la ejecución del acto reclamado consistente en la orden de traslado, que es donde los directos quejosos se encuentran privados de la libertad, pero no de donde podría continuar ejecutándose; por lo que, en este momento procesal resulta aplicable la primera regla del artículo 37 de la Ley de Amparo, que dispone que la autoridad de amparo competente para conocer el juicio constitucional es aquella que tenga jurisdicción en el lugar donde puedan tener ejecución los actos reclamados.

"Sirve de sustento a lo anterior la tesis 1a. IV/92 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del contenido siguiente:

"COMPETENCIA EN MATERIA PENAL. INAPLICABILIDAD DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE AMPARO.—Si bien el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo precisa que será competente el Juez de Distrito que previno, cuando el acto reclamado se haya comenzado a ejecutar en un Distrito y se siga ejecutando en otro, no resulta aplicable aquella cuando se advierta de los autos que no existen indicios de la ejecución de la orden de aprehensión, sino sólo la presunción de certeza de su existencia para diversas autoridades ejecutoras."⁹

V. Existencia y materia de la contradicción de tesis

15. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista una auténtica oposición de posturas jurídicas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se deben verificar los siguientes aspectos:

⁹ Páginas 9 a 19 de la respectiva ejecutoria. Folios 41 a 51, vuelta.

a) Que dichos órganos jurisdiccionales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del cual derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos haya al menos un razonamiento sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer esa cuestión jurídica, con preferencia de cualquier otra.¹⁰

16. Al respecto se debe precisar que la indicada disparidad de criterios está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean exactamente idénticas.¹¹

¹⁰ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

¹¹ Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

17. Tampoco es indispensable que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia, esto es, que hubieran adquirido la condición de tesis cuya observancia sea obligatoria, en términos de lo dispuesto por la propia ley de la materia.¹²

18. Ahora bien, en el caso que nos ocupa se actualizan esos requisitos, aunque será necesario hacer algunas precisiones sobre la materia a la que se limitará el presente pronunciamiento.

19. Por lo que hace a la primera de las mencionadas condicionantes, identificada en el inciso a) del párrafo 15 de este ejecutoria, es innegable que los órganos colegiados contendientes, al resolver los conflictos competenciales sometidos a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer arbitrio judicial para determinar cuál era el Juzgado de Distrito legalmente competente para conocer las demandas de amparo indirecto promovidas contra la orden para trasladar a unos internos de un centro penitenciario a otro ubicado en un distrito judicial distinto.

20. Respecto de la segunda, correspondiente al inciso b) del mencionado párrafo 15, tenemos que derivado de ese ejercicio interpretativo, cada uno de esos órganos jurisdiccionales adoptó un canon o método específico para dirimir dicha cuestión competencial, advirtiéndose en sus respectivas posturas jurídicas algunos aspectos sustancialmente afines (los cuales no pueden ser materia del presente pronunciamiento), pero otros abiertamente contradictorios en cuanto a su fundamento legal y punto de vista metodológico.

21. En efecto, de acuerdo con lo reseñado en el apartado que antecede (identificado con el número IV, relativo a los "Criterios de los Tribunales Colegiados involucrados"), para el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito la orden para trasladar a un interno de un centro de readaptación social a otro constituye un acto de tracto sucesivo (pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino se prolongan en el tiempo), cuya ejecución puede comenzar en un distrito judicial y continuar en otro, concluyendo ese órgano jurisdiccional que en esos supuestos, cualquiera de los Jueces de Distrito con residencia en esas jurisdicciones, a prevención, será competente para

¹² Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.

conocer de la demanda de amparo promovida en su contra, en términos de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 37 de la actual Ley de Amparo.

22. Asimismo y sin invocar algún otro fundamento legal, precisó que cuando sólo se cuente con el dato objetivo acerca del lugar donde iniciaría la ejecución de dicha orden, pero no del sitio donde aquélla continuaría ejecutándose, la competencia le corresponderá al Juez de Distrito del sitio donde comenzó tal ejecución.

23. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial ***** , arribó a una conclusión similar; sin embargo, al fallar el amparo en revisión ***** , en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, cambió su criterio para establecer que ante la inexistencia de datos objetivos sobre cuál es el diverso distrito judicial donde se prolongarían los efectos de la orden de traslado reclamada, la competencia para conocer del asunto le corresponderá al Juez de Distrito del lugar en el que los quejosos estén recluidos, debiéndose aplicar en ese supuesto lo previsto en el párrafo primero del artículo 37 de la actual Ley de Amparo y no la regla competencial establecida en el párrafo segundo de ese numeral.

24. Finalmente, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito consideró que cuando de la lectura integral de la demanda sólo se tiene la certeza del sitio donde podría iniciar la ejecución de la mencionada orden de traslado, mas no del lugar donde aquélla continuará ejecutándose, la competencia de mérito se debe dilucidar en términos del párrafo primero del invocado numeral, pues la aplicación de la regla contenida en su párrafo segundo exige contar con datos objetivos y certeros sobre los distintos distritos judiciales donde tiene o tendrá ejecución ese acto.

25. Derivado de lo anterior, aunque para todos los Tribunales Colegiados involucrados en una orden de traslado constituye un acto de tracto sucesivo, cuya ejecución puede iniciar en un distrito judicial y continuar en otro, no están del todo de acuerdo en la regla competencial aplicable específicamente cuando sólo se tiene noticia cierta del primero de esos datos y no del segundo.

26. Para el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito dicha regla es la prevista en el párrafo segundo del artículo 37 de la actual ley de la materia, pues al establecer su criterio sobre esa temática específica no aludió en forma alguna a un diverso fundamento legal, mientras que para el Primer

Tribunal Colegiado en Materia Penal del Decimosexto Circuito (al fallar el amparo en revisión *****) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, lo es la contenida en el párrafo primero de ese numeral.

27. De ahí que, aunque pudiera haber coincidencia en la conclusión alcanzada, el fundamento legal aplicable y la metodología utilizada son totalmente distintos.

28. En consecuencia, ante ese panorama es inconcusa la actualización del último de los señalados requisitos, pues es necesario que este Alto Tribunal encuentre una solución válida a la manera de acometer la cuestión jurídica en comento y sirva para unificar los citados criterios encontrados a fin de dotar de certeza jurídica sobre la misma, debiéndose para ello dar respuesta a la siguiente pregunta genuina, preferente a cualesquiera otra:

¿Cuándo sólo se tiene certeza del lugar donde iniciará la ejecución de la orden para trasladar a un interno de un centro penitenciario a otro, la competencia para conocer del juicio de amparo en su contra se debe dilucidar en términos de la regla prevista en el párrafo primero del artículo 37 de la actual Ley de Amparo, o bien, con fundamento en la contemplada en su párrafo segundo?

VI. Estudio

29. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la parte final del presente apartado.

30. Previo a exponer la postura que se adoptará, es pertinente recordar que al resolver la contradicción de tesis 90/2007-PS, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito,¹³ esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, por su naturaleza jurídica, la orden para trasladar a un reo de un centro de reclusión a otro es un acto de tracto sucesivo, pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, la cual culmina hasta que la persona de que se trata es ingresada en el otro centro penitenciario.¹⁴

¹³ Sesión de 12 de marzo de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

¹⁴ En esa ocasión se estableció que para llevar a cabo lo ordenado por la autoridad, se dispone de tres momentos: el primero, consiste en la emisión de la orden y su ejecución inicial que se traduce

31. Con base en ello, en esa ocasión se concluyó, con apoyo en lo previsto en el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Amparo de 1936, actualmente abrogada, que si esa orden comienza a ejecutarse en un distrito judicial y continúa ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, sería el legalmente competente para conocer del juicio de amparo promovido en su contra.

32. En la parte considerativa de la ejecutoria correspondiente se dijo que en el precepto legal anteriormente invocado se contemplaban tres reglas normativas para fijar la competencia territorial de los Jueces de Distrito, al especificar que sería Juez competente:

- El del lugar en que debería tener ejecución, tratara de ejecutarse, se ejecutara o se hubiera ejecutado el acto reclamado (párrafo primero de dicho numeral);

- Cuando el acto hubiera comenzado a ejecutarse en un distrito judicial y siguiera ejecutándose en otro, correspondería conocer del asunto a cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención (párrafo segundo del citado precepto); y,

- Si el acto reclamado no requería ejecución material, sería competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción residiera la autoridad que hubiera dictado la resolución reclamada (párrafo tercero de ese artículo).

33. En ese precedente se señaló que las dos primeras reglas resultaban aplicables a los juicios de amparo promovidos contra actos que tuvieran ejecución material, mientras la tercera sólo para los que no la requirieran.

34. De ese asunto derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, que es del tenor siguiente:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO

en extraer al reo del lugar de donde está recluso; el segundo, consiste propiamente en el traslado material del reo, a un lugar distinto y el tercer momento es aquel por el cual se ingresa al reo al nuevo centro de reclusión, etapa ésta en la que culmina la ejecución de la orden.

QUE PREVINO.—Conforme al artículo 36, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, si el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente. Ahora bien, la orden de traslado de un reo de un centro de reclusión a otro, por su naturaleza jurídica es un acto de tracto sucesivo, ya que desde su emisión hasta su conclusión se suscitan hechos continuos tendentes al traslado material de la persona; esto es, sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, pues la autoridad que ordena dicho traslado sigue actuando constantemente hasta su ejecución, que culmina con la reclusión de la persona en el otro centro penitenciario. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en amparo indirecto se reclama una orden de traslado de un reo de un centro penitenciario a otro y dicho acto comienza a ejecutarse en un Distrito y continúa ejecutándose en otro, se actualiza la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 36 citado y, por ende, al tratarse de un acto de tracto sucesivo, la competencia para conocer del juicio de garantías se surte a favor del Juez de Distrito ante el que se promovió, con jurisdicción sobre uno de los lugares en que se dio una parte de la ejecución, por ser el que previno."¹⁵

35. Como se aprecia, dicho criterio interpretativo tomó como referencia lo dispuesto en una legislación formalmente distinta a la analizada por los Tribunales Colegiados ahora contendientes, pues las posturas de estos últimos se fundamentaron en el artículo 37 de la actual Ley de Amparo.

36. Sin embargo, como se advertirá en el cuadro comparativo que enseguida se inserta, el contenido de ambos preceptos es, en la parte que nos ocupa, sustancialmente similar, pues la diferencia fundamental entre esos preceptos es únicamente en torno a la competencia territorial para conocer de los juicios de amparo promovidos contra actos que no requieren ejecución material.

37. Cierto, conforme al último párrafo del numeral 36 de la ley abrogada, en este último supuesto la competencia se definía con base en la residencia de la autoridad ordenadora, pero en el ordinal 37 de la ley vigente esa cuestión depende simplemente del lugar donde se presente la demanda.

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 225.

38. El cuadro comparativo en mención es el siguiente:

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo en vigor
<p>"Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.</p> <p>"Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.</p> <p>"Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material."</p>	<p>"Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.</p> <p>"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un Distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.</p> <p>"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."</p>

39. Ahora bien, como se apuntó en el apartado que antecede, la materia de la presente contradicción de tesis se centra en dilucidar cuál debe ser la regla aplicable para determinar qué Juez de Distrito es legalmente competente por razón de territorio para conocer de una demanda de amparo promovida contra la orden para trasladar a un interno de un centro penitenciario a otro, cuando sólo se tenga noticia sobre el lugar donde comenzará la ejecución de ese acto y no del sitio donde aquélla continuará ejecutándose, lo cual no fue objeto de análisis en la contradicción de tesis 90/2007-PS.

40. En ese sentido, para esta Primera Sala la regla a aplicar en ese específico caso no puede ser la contenida en el párrafo segundo del artículo 37 de la actual Ley de Amparo (de contenido sustancialmente similar al párrafo segundo del numeral 36 de la ley de la materia abrogada), dado que la actualización de la misma parte de la existencia de datos objetivos que permitan colegir que el acto reclamado efectivamente tendrá ejecución en un distrito judicial distinto.

41. De no constar de momento esa información, la competencia corresponde al Juez de Distrito con residencia en el lugar donde el quejoso se encuentre recluso, en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del mencionado artículo 37, pues no hay duda de que ahí se iniciará a materializar ese acto de autoridad y no se sabe si tal traslado será o no a un distinto distrito judicial.

42. Es importante señalar la posibilidad de que el promovente afirme, bajo protesta de decir verdad, que su traslado se efectuará a un centro de reclusión ubicado en un distrito judicial distinto y que ésa es la razón por la cual presenta la demanda de amparo en esa demarcación y no donde se encuentra recluso; sin embargo, de no confirmarse ese dato durante la secuela procedimental, el Juez de Distrito que conozca del asunto deberá declararse legalmente incompetente para resolver lo conducente y remitir las actuaciones al que considere que sí lo sea, sin que pueda tener aplicación el criterio de la "prevención".

43. Estimar lo contrario implicaría en esos casos dejar la competencia territorial a la voluntad del quejoso, quien estaría en condiciones de presentar la demanda de amparo en cualquier distrito judicial distinto al del lugar donde se encuentra recluso, bajo la sola manifestación no corroborada de que la citada orden de traslado "podría" ejecutarse en aquella demarcación territorial, sin importar si efectivamente esto será o no así.

44. Por tanto, tratándose del juicio de amparo contra la orden de trasladar a un interno de un centro de reclusión a otro, la regla prevista en el párrafo segundo del artículo 37 de la actual Ley de Amparo para decidir qué Juez de Distrito es el competente para conocer del asunto, sólo es aplicable cuando: a) ese traslado efectivamente sea a un centro de reclusión ubicado en un distinto distrito judicial; y, b) se tenga noticia cierta del distrito judicial al que se le trasladará, pues ese dato permite considerar la posible concurrencia de dos o más Jueces con posibilidad legal para resolver el caso, entre los cuales sea factible aplicar la prevención como criterio delimitador de la competencia por razón de territorio en esta clase de asuntos.

45. Con base en las consideraciones expuestas, esta Primera Sala estima que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO DE UN INTERNO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO, CUANDO SÓLO SE TIENE NOTICIA CIERTA DEL LUGAR DONDE COMENZARÁ LA EJECUCIÓN DE ESE ACTO, PERO NO DEL SITIO DONDE CONTINUARÁ EJECUTÁNDOSE. SE SURTE A FAVOR DEL

JUEZ DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN EL LUGAR DONDE EL QUEJOSO SE ENCUENTRE RECLUIDO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 90/2007-PS, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.", determinó que, la orden para trasladar a un reo de un centro de reclusión a otro, por su naturaleza jurídica, es un acto de tracto sucesivo, pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, la cual culmina hasta que es ingresado en el otro centro penitenciario; dicho criterio tomó como referencia lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada, cuyo contenido es similar a la regla competencial prevista en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo vigente. En esa ocasión no se analizó si tal porción normativa resultaba aplicable para determinar qué Juez de Distrito es el legalmente competente por razón de territorio para conocer de una demanda de amparo indirecto promovida contra la orden de traslado de un interno de un centro penitenciario a otro, ubicado en un distrito judicial distinto, cuando sólo se tiene noticia cierta sobre el lugar donde comenzará la ejecución de ese acto, pero no del sitio donde continuará ejecutándose. Así, para esta Primera Sala en ese caso específico no puede aplicarse esa regla competencial, dado que su actualización parte de la existencia de datos objetivos que permitan colegir que el acto reclamado tendrá ejecución en un distrito judicial distinto del cual se tenga noticia cierta. De no constar esa información, la competencia para conocer del asunto corresponderá al Juez de Distrito con residencia en el lugar donde el quejoso se encuentre recluido, en términos del párrafo primero del mencionado artículo 37, pues no hay duda de que ahí se iniciará a materializar ese acto de autoridad y no se sabe si tal traslado será o no a un distrito judicial distinto. De lo contrario, la delimitación de la competencia territorial quedaría a voluntad del quejoso, quien estaría en condiciones de presentar la demanda en un lugar distinto al sitio donde está recluido, bajo la sola manifestación, no corroborada de que la citada orden de traslado "podría" ejecutarse en aquella demarcación territorial, sin importar si efectivamente esto será o no así. Por tanto, la regla prevista en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo para decidir qué Juez de Distrito es el competente para conocer del asunto, a prevención, sólo es aplicable cuando el traslado: a) efectivamente sea a un centro de reclusión ubicado en un distinto distrito judicial; y b) se tenga noticia cierta del distrito judicial al que se trasladará.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe, la contradicción de tesis a que este expediente 338/2018, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último apartado de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández (está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO DE UN INTERNO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO, CUANDO SÓLO SE TIENE NOTICIA CIERTA DEL LUGAR DONDE COMENZARÁ LA EJECUCIÓN DE ESE ACTO, PERO NO DEL SITIO DONDE CONTINUARÁ EJECUTÁNDOSE. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO CON RESIDENCIA EN EL LUGAR DONDE EL QUEJOSO SE ENCUENTRE RECLUIDO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 90/2007-PS, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, de rubro:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.", determinó que, la orden para trasladar a un reo de un centro de reclusión a otro, por su naturaleza jurídica, es un acto de tracto sucesivo, pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, la cual culmina hasta que es ingresado en el otro centro penitenciario; dicho criterio tomó como referencia lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada, cuyo contenido es similar a la regla competencial prevista en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo vigente. En esa ocasión no se analizó si tal porción normativa resultaba aplicable para determinar qué Juez de Distrito es el legalmente competente por razón de territorio para conocer de una demanda de amparo indirecto promovida contra la orden de traslado de un interno de un centro penitenciario a otro, ubicado en un Distrito Judicial distinto, cuando sólo se tiene noticia cierta sobre el lugar donde comenzará la ejecución de ese acto, pero no del sitio donde continuará ejecutándose. Así, para esta Primera Sala en ese caso específico no puede aplicarse esa regla competencial, dado que su actualización parte de la existencia de datos objetivos que permitan colegir que el acto reclamado tendrá ejecución en un Distrito Judicial distinto del cual se tenga noticia cierta. De no constar esa información, la competencia para conocer del asunto corresponderá al Juez de Distrito con residencia en el lugar donde el quejoso se encuentre recluso, en términos del párrafo primero del mencionado artículo 37, pues no hay duda de que ahí se iniciará a materializar ese acto de autoridad y no se sabe si tal traslado será o no a un Distrito Judicial distinto. De lo contrario, la delimitación de la competencia territorial quedaría a voluntad del quejoso, quien estaría en condiciones de presentar la demanda en un lugar distinto al sitio donde está recluso, bajo la sola manifestación, no corroborada de que la citada orden de traslado "podría" ejecutarse en aquella demarcación territorial, sin importar si efectivamente esto será o no así. Por tanto, la regla prevista en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo para decidir qué Juez de Distrito es el competente para conocer del asunto, a prevención, sólo es aplicable cuando el traslado: a) efectivamente sea a un centro de reclusión ubicado en un distinto Distrito Judicial; y b) se tenga noticia cierta del Distrito Judicial al que se trasladará.

1a./J. 64/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 338/2018. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circui-

to. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó que está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Criterios contendientes:

El emitido por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 16/2018, en el que consideró que la orden para trasladar a un interno de un centro de readaptación social a otro constituye un acto de tracto sucesivo (pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino se prolongan en el tiempo), cuya ejecución puede comenzar en un Distrito Judicial y continuar en otro, por lo que cualquiera de los Jueces de Distrito con residencia en esas jurisdicciones, a prevención, será competente para conocer de la demanda de amparo promovida en su contra, en términos de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo vigente. Asimismo, precisó que cuando sólo se cuente con el dato objetivo acerca del lugar donde iniciaría la ejecución de dicha orden, pero no del sitio donde aquélla continuaría ejecutándose, la competencia le corresponderá al Juez de Distrito del sitio donde comenzó tal ejecución.

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 12/2018, en el que arribó a una conclusión similar al tribunal primeramente citado; sin embargo, al fallar el amparo en revisión 333/2018, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, cambió su criterio para establecer que ante la inexistencia de datos objetivos sobre cuál es el diverso Distrito Judicial donde se prolongarían los efectos de la orden de traslado reclamada, la competencia para conocer del asunto le corresponderá al Juez de Distrito del lugar en el que los quejosos estén recluidos, debiéndose aplicar en ese supuesto lo previsto en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo vigente y no la regla competencial establecida en el párrafo segundo de ese numeral.

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 14/2018, en el que consideró que cuando de la lectura integral de la demanda sólo se tiene la certeza del sitio donde podría iniciar la ejecución de la mencionada orden de traslado, mas no del lugar donde aquélla continuará ejecutándose, la competencia de mérito se debe dilucidar en términos del párrafo primero del invocado numeral, pues la aplicación de la regla contenida en su párrafo segundo exige contar con datos objetivos y certeros sobre los distintos Distritos Judiciales donde tiene o tendrá ejecución ese acto.

Tesis de jurisprudencia 64/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2008 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 225, con número de registro digital: 169343.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 90/2007-PS, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 225.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA ORDEN PARA TRASLADAR A UN INTERNO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO, CUANDO SU EJECUCIÓN NO HA INICIADO, O BIEN, HA CONCLUIDO, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 322/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA, EL SEGUNDO, EL QUINTO Y EL SÉPTIMO TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA PENAL TODOS DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 26 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN MANIFESTÓ QUE ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

II. Competencia

6. Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de nuestra Constitución General, 226, fracción II, de la actual Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, esta Primera Sala es constitucional y legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, única y exclusivamente respecto de la posible divergencia de criterios entre los Tribunales Colegiados involucrados, pertenecientes a distintos Circuitos,⁴ pues en torno a la que pudiera haber entre los de una misma demarcación territorial, le correspondería resolverla, de ser necesario, al Pleno de Circuito respectivo.

⁴ Apoya esta conclusión la tesis aislada P. 1/2012 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

7. Consecuentemente, no será materia del presente pronunciamiento decidir si hay o no alguna discrepancia entre las posturas adoptadas por los Tribunales Séptimo y Segundo en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver, respectivamente, el conflicto competencial 18/2015 y el amparo en revisión 329/2016.

III. Legitimación

8. La denuncia de referencia proviene de parte legitimada, toda vez que la presentó un Juez de Distrito.⁵

IV. Criterios de los Tribunales Colegiados involucrados

A) Del Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2015.

Antecedentes.

9. El conflicto competencial de referencia se suscitó entre el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, y el Juzgado Segundo de Distrito en esa misma entidad federativa, con sede en la ciudad de Chihuahua, al haberse negado ambos órganos jurisdiccionales a conocer de una demanda de amparo indirecto, promovida por dos personas que se encontraban internas en el Centro de Readaptación Social Número Uno, conocido como "*Aquiles Serdán*", sito en la ciudad de Chihuahua.

10. En su escrito inicial los solicitantes de la protección constitucional manifestaron haberse enterado, de manera "*extraoficial*", que "*se iban a llevar a cabo traslados a Ciudad Juárez*".

Criterio adoptado al resolver dicho conflicto competencial.

11. El referido Tribunal Colegiado consideró inaplicable al caso la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, de esta Primera Sala, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.", y declaró competente al segundo de esos Juzgados de Distrito, es decir, el que tenía su residencia en la ciudad de Chihuahua.

⁵ En términos de lo previsto en los numerales 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la actual Ley de Amparo.

12. Las consideraciones en que se apoyó esa decisión fueron las siguientes:

"...

"En el caso, como lo destaca el Juez Noveno de Distrito en el Estado –y así se infiere de la demanda de amparo, según las razones apuntadas–, la orden de traslado reclamada por la vía constitucional no se ha ejecutado, pues ése es precisamente el resquemor –por decirlo así– de los impetrantes de amparo, esto es, que se les cambie del lugar en que, según señalan, se encuentran actualmente reclusos, dada la desestabilización que ello implicaría en sus familias, aunado a que sostienen que todavía se les sigue proceso penal en la capital de esta entidad federativa, de modo que no hay duda de que el envío no se ha materializado.

"Por tanto, de manera alguna constituye un acto de tracto sucesivo –por no haberse siquiera iniciado– ni, por ende, conlleva un proceso de ejecución, pues a decir de los solicitantes de la tutela jurisdiccional, solamente se les hizo saber, incluso como señala el Juez declinante, de manera extraoficial que serían removidos del aludido centro de reinserción social a uno (sic) esta ciudad (donde es un hecho notorio que existen uno estatal y otro federal de alta seguridad).

"De esta forma, en el caso no existe un principio de ejecución, pues no hay elementos de que siquiera se ha iniciado el invocado traslado, sino que, como se aprecia de la demanda de amparo, se trataría de una mera expectativa –porque no se ha iniciado–; es inconcuso que en todo caso, de lo que se tendría certidumbre, es que el acto reclamado se tratará de ejecutar en la jurisdicción territorial del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, pues ahí es justamente donde se halla el centro penitenciario donde están reclusos los inconformes, o sea, que el traslado se haría –en su caso– de la capital de esta entidad federativa a esta localidad fronteriza.

"Ergo, en el particular se surte la hipótesis legal prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, esto es, es al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en Chihuahua capital, a quien corresponde conocer del asunto, porque justo es quien tiene jurisdicción en el lugar donde el traslado reclamado trata de ejecutarse ..."⁶

⁶ Páginas 14 a 16 de la ejecutoria.

B) Del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al fallar el conflicto competencial 14/2016.

Antecedentes.

13. Dicho conflicto competencial se suscitó entre el Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez. Tuvo como antecedente la negativa de esos órganos de control constitucional para conocer de una demanda de amparo indirecto, promovida por un interno recluido en el Centro Federal de Readaptación Social Número 9, sito en Ciudad Juárez, el cual pidió en su escrito inicial fuera trasladado a la Colonia Penal "*Islas Marías*".

Postura asumida por el aludido órgano jurisdiccional al resolver dicho diferendo.

14. El Tribunal Colegiado en comento determinó que correspondía conocer del asunto al Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México. Justificó esa decisión en que al momento de la presentación de la demanda de amparo no existía alguna orden de traslado que pudiera ejecutarse; por el contrario, detectó que la promoción del indicado mecanismo de control constitucional era precisamente para lograr su emisión, teniendo aplicación al caso lo previsto en el párrafo tercero del artículo 37 de la Ley de Amparo. Las consideraciones correspondientes fueron las siguientes:

"...

"Según se desprende del análisis de la demanda de amparo, el quejoso señaló como autoridades responsables ordenadoras y ejecutoras al comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Comisión Nacional de Seguridad y al Juez Primero en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, a quienes les reclamó el traslado del CEFERESO 9 (Ciudad Juárez, Chihuahua), a la Colonia Penal Federal '*Islas Marías*'".

"Así, primero debe acordarse de que para una orden de traslado –sic– se requiere de ejecución material por ser un acto de tracto sucesivo, ya que desde su emisión hasta su conclusión se suscitan hechos continuos tendentes al traslado material de la persona; esto es, sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, pues la autoridad que ordena dicho traslado sigue actuando constantemente hasta su ejecución, que culmina con la reclusión de la persona en el

otro centro penitenciario; de ahí que una orden de traslado (para efectos del juicio de amparo) debe considerarse como el acto de autoridad por medio del cual se autoriza el cambio de ubicación física del reo de un establecimiento de reclusión a uno diverso.

"Por ello, para que se cumpla la orden de la autoridad en tal sentido, se requiere de tres momentos que conforman el traslado:

"El primero, consiste en la emisión de la orden y su ejecución inicial que se traduce en extraer al reo del lugar de donde está recluso.

"El segundo, consiste propiamente en el traslado material del reo, a un lugar distinto.

"El tercero, es aquel por el cual se ingresa al reo al nuevo centro de reclusión, en esta etapa culmina la ejecución de la orden.

"Sin embargo, en la especie, se advierte que a la fecha de la presentación de la demanda, es claro que no existe orden de traslado alguno, por ende, tampoco ninguno de los momentos indicados, puesto como se destacó, precisamente con la demanda de amparo el imperante pretende que las autoridades señaladas como responsables autoricen su traslado del lugar en que se encuentra recluso (CEFERESO 9 en Ciudad Juárez, Chihuahua) a la Colonia Penal Federal 'Islas Marías'.¹⁷

C) Del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al decidir el conflicto competencial 18/2015.

Antecedentes.

15. El citado diferendo competencial se suscitó entre el Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, pues se negaron a conocer de una demanda de amparo indirecto, promovida contra la orden para trasladar a un quejoso del Centro Varonil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla, al Centro Federal de Readaptación Social Número 9, ubicado en Ciudad Juárez, Chihuahua. Cabe aclarar que al ratificarse el referido escrito inicial se advirtió que el mencionado traslado ya se había ejecutado.

¹⁷ Páginas 26 a 27 de la ejecutoria.

Postura asumida por el indicado Tribunal Colegiado.

16. El indicado órgano jurisdiccional fincó la competencia por razón de territorio en favor del primero de esos Juzgados de Distrito, es decir, el ubicado en la Ciudad de México, por ser el que previno en el conocimiento del asunto. Las consideraciones fueron las siguientes:

"...

"El Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en esta ciudad, consideró que se actualizaba la hipótesis a que se refiere el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, pues aun cuando la orden de traslado es un acto de tracto sucesivo, es decir, que sus efectos se prolongan con el tiempo con motivo de su ejecución, si aquélla ya culminó, dado que el quejoso está interno en el centro penitenciario con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, es a un Juez de Distrito en ese Estado a quien corresponde conocer del asunto, pues es quien tiene jurisdicción en el lugar donde se está privando de la libertad al inconforme y se ejecutó el acto reclamado.

"Por su parte, el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, estimó que si el acto reclamado consiste en la orden de traslado del quejoso de un centro penitenciario a otro, es evidente que comenzó a ejecutarse en un Distrito y continúa ejecutándose en otro, por lo que es a la autoridad declinante a quien compete conocer de la demanda de amparo, pues es la que previno en su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del numeral 37 de la Ley de Amparo.

"Ahora bien, a juicio de este tribunal la competencia legal para conocer del juicio de amparo ***** promovido por ***** como representante de *****, se surte a favor del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, al actualizarse lo dispuesto en el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el párrafo segundo del numeral 37 de la Ley de Amparo.

"Lo anterior toda vez que el acto reclamado se hace consistir en la orden de traslado de ***** del Centro Varonil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla, hacia el Centro Federal de Readaptación Social Número Nueve, con residencia en Ciudad Juárez; el cual, de constancias se desprende que ya fue ejecutado, es decir, el quejoso ya se encuentra interno en el centro de reclusión citado en segundo término.

"Luego, como lo refirieron los juzgadores contendientes, las reglas para fijar la competencia de los Jueces de Distrito en los asuntos cuyo conocimiento les corresponda, se desprenden de lo dispuesto por el numeral 37 de la Ley de Amparo y se hacen consistir en lo siguiente:

"1) La competencia se determina de acuerdo con el lugar en que residan las autoridades en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

"Hipótesis normativa que se caracteriza porque el parámetro que se toma en consideración para determinar la competencia legal del Juez de Distrito radica en que éste ejerza jurisdicción en el sitio donde materialmente se intente ejecutar o ejecute el acto reclamado; con independencia del lugar en que radique la autoridad que lo ordenó.

"2) En caso de que el acto reclamado se haya comenzado a ejecutar en un Distrito y continúe ejecutándose en otro, será legalmente competente cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones que haya prevenido; y,

"3) Si el acto reclamado no requiere de ejecución material, será legalmente competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que lo hubiese dictado.

"Supuesto que establece como requisito sine qua non que el acto reclamado no tenga ejecución material para que el juzgador legalmente capaz de analizar su constitucionalidad sea el del lugar donde se encuentre la autoridad que lo ordenó.

"Sobre el tema la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 90/2007-PS entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, advirtió que dichos tribunales arribaron a diferentes conclusiones en cuanto a cuál es el Juez competente tratándose de un juicio de amparo en el que el acto reclamado sea una orden de traslado de un centro penitenciario a otro, dando lugar a la emisión de la jurisprudencia 1a./J. 35/2008 de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.'

"Así las cosas, para determinar qué órgano jurisdiccional es legalmente competente para conocer de una demanda de amparo en los términos seña-

lados, precisó que la orden de traslado es un acto de autoridad por medio del cual se autoriza el cambio de ubicación física del reo de un establecimiento de reclusión a uno diverso, con carácter definitivo; y, que la misma es de tracto sucesivo, por no agotarse con su sola emisión, sino que se desarrolla en diferentes etapas sucesivas y culmina con la reclusión de la persona al otro centro penitenciario.

"En consecuencia, sostuvo que tratándose de una orden de traslado de un centro de reclusión a otro, la hipótesis de competencia aplicable al caso es la prevista en el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada, en cuanto dispone que si el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, será legalmente competente el Juez de Distrito de esas jurisdicciones que haya prevenido.

"Por lo expuesto, tomando en consideración que la orden de traslado de ***** comenzó a ejecutarse en esta ciudad y se materializó en Ciudad Juárez, Chihuahua, debe concluirse que el Juzgado de Distrito legalmente competente para conocer del juicio biinstancial ***** es aquel ante el que se presentó la demanda de amparo, es decir, el Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en esta ciudad, por ser el que previno.

"Es aplicable la tesis de jurisprudencia en materia penal 1a./J. 35/2008, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable a página 225, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII; correspondiente a julio de 2008, Novena Época, cuyos rubro y texto son:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.' [Insertó su contenido]."⁸

D) Del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al decidir el conflicto competencial 23/2015.

Antecedentes.

17. Tanto el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Aguascalientes como el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede

⁸ Páginas 20 a 26 de la ejecutoria.

en Ciudad Juárez, se negaron a conocer de una demanda de amparo indirecto a través de la cual se reclamó la orden, ya ejecutada, para que un quejoso fuera conducido del Centro de Reinserción Social para Varones del Estado de Aguascalientes, al Centro Federal de Readaptación Social Número 9, ubicado en Ciudad Juárez.

Criterio adoptado por el aludido Tribunal Colegiado.

18. Determinó que correspondía conocer del asunto al Juzgado de Distrito en el Estado de Aguascalientes en mención, pues al haber actos de ejecución en más de un Distrito Judicial, la competencia territorial operaba en favor del que previno, en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 37 de la actual Ley de Amparo.

19. Las razones que motivaron esa conclusión fueron las siguientes:

"... este Tribunal Colegiado considera que la competencia territorial para conocer del amparo promovido por *****", se surte a cargo del Juez Segundo de Distrito en el Estado de Aguascalientes.

"Lo anterior, en virtud de que de las constancias que integran el juicio de amparo indirecto ***** del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Aguascalientes, las cuales tienen pleno valor probatorio de conformidad con los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 2o., párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se advierte que se reclama la orden de traslado del quejoso del Centro de Reinserción Social del Estado de Aguascalientes al Centro Federal de Readaptación Social número Nueve ubicado en Ciudad Juárez, Chihuahua, atribuida al Juez Primero de Distrito en el Estado, al Delegado de la Procuraduría General de la República, al agente del Ministerio Público Federal adscrito al Juzgado Primero de Distrito, al director del Grupo de Traslados de la Policía Ministerial Federal y al director de Reinserción Social, todos con residencia en el Estado de Aguascalientes, así como al director general del Centro Federal de Readaptación Social número Nueve en Ciudad Juárez, Chihuahua, y que dicho acto reclamado ya fue ejecutado, según se reconoce en la demanda de garantías.

"Del artículo 37 de la Ley de Amparo se advierten tres supuestos para determinar la competencia de los Jueces de Distrito, aspecto respecto del cual coinciden los juzgados en conflicto, pues al respecto establece:

"[Transcribió el texto del invocado enunciado normativo].

"Como se ve, las primeras dos hipótesis previstas en el primero y segundo párrafos están relacionadas con actos que requieren de una ejecución material en tanto que la otra, prevista en el tercer párrafo, se refiere a los casos en que el acto reclamado no requiere de ejecución material.

"Ahora bien, para los casos en que el acto reclamado requiera de ejecución material, la competencia de los Jueces de Distrito se determina según se trate de un lugar o más en los que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado, dado que el primer párrafo establece una regla general que alude a la ejecución que se lleva a cabo en un solo lugar, pues hace referencia al Juez que tenga jurisdicción en el 'lugar', en cuyo caso será competente, precisamente, el Juez que tenga jurisdicción en dicho (sic) territorio que corresponda al de ejecución; en tanto que el segundo párrafo establece el supuesto de que el acto tenga ejecución en más de un Distrito o comience a ejecutarse en uno de ellos y siga ejecutándose en otro, es decir, que la ejecución involucre dos lugares o jurisdicciones distintas, en cuyo caso, será competente el Juez de Distrito ante quien se presente la demanda de garantías, esto es, cualquiera de los Jueces a prevención.

"Por tanto, la hipótesis prevista en el primer párrafo se refiere a los casos en que el acto reclamado requiera de ejecución material, la cual debe tener lugar en un solo Distrito, es decir, que trate de ejecutarse, se esté ejecutando o que se haya ejecutado en una misma jurisdicción territorial, en cuyo caso es Juez competente el que (sic) jurisdicción en ese Distrito, de ahí que no se actualice ese supuesto, dado que en el caso concreto se emitieron actos de ejecución tanto en el Estado de Aguascalientes como en el Estado de Chihuahua; en cambio, la segunda hipótesis establecida en el segundo párrafo se refiere, de manera precisa, a los casos en que el acto reclamado requiera de ejecución material y que ésta se realice en más de un Distrito, lo que, como se verá más adelante, sí sucedió en la especie, pues comenzó a ejecutarse en uno de ellos (Aguascalientes) y concluyó su ejecución en otro (Ciudad Juárez, Chihuahua), por lo que cualquiera de los Jueces sería competente a prevención, sin que sea obstáculo para lo anterior, el hecho de que ya se hubiere ejecutado el traslado en su totalidad, toda vez que el ingreso del reo en el centro penitenciario al que fue trasladado sólo constituye la última etapa de la ejecución.

"Es así, ya que la orden de traslado de un reo de un centro de reclusión a otro, es un acto que requiere de ejecución material y que es de tracto sucesivo, en virtud de que no se agota en un solo momento, sino que se trata de hechos sucesivos tendentes al traslado material de la persona, en los cuales el reo primero es excarcelado del lugar de reclusión en el que se encuentra,

después es trasladado al otro centro de reclusión y, finalmente, es ingresado en este último, de lo que se aprecia la existencia de tres actos o hechos sucesivos y materiales de ejecución, a saber, la excarcelación, el traslado y el ingreso en el nuevo centro, de modo que fue en Aguascalientes que comenzó la ejecución.

"Por tanto, como en el caso concreto dichos actos de ejecución ocurrieron en distintos Distritos, se surte el supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, conforme al cual es competente, a prevención, el Juez federal ante el cual se presentó la demanda, es decir, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Aguascalientes ..."⁹

E) Del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al fallar el conflicto competencial 4/2016.

Antecedentes.

20. Tanto el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey, como el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en Ciudad Juárez, se negaron a conocer de una demanda de amparo indirecto, promovida por un quejoso contra la orden de trasladarlo del Centro de Readaptación Social Federal número 9, sito en Ciudad Juárez, Chihuahua, a "*uno distinto*". El escrito inicial se presentó ante el Juzgado de Distrito con residencia en Monterrey, quien declinó competencia en favor del Juzgado de Distrito ubicado en Ciudad Juárez, por ser el que ejercía jurisdicción en el lugar donde el promovente se encontraba recluido.

Postura jurídica adoptada para dirimir el conflicto.

21. Se determinó, con apoyo en lo previsto en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo, que el mencionado Juzgado de Distrito en Ciudad Juárez, Chihuahua, era el legalmente competente para conocer del asunto, pues no había datos de una posible ejecución del acto reclamado en el Estado de Nuevo León.

22. La parte considerativa de la ejecutoria señala:

"...

⁹ Páginas 18 a 21 de la ejecutoria.

"Para determinar la competencia de un Juez de Distrito, en materia de amparo, el artículo 37 de la Ley de Amparo fija las reglas conducentes a ello, al tenor literal siguiente:

"[Transcribió dicho precepto legal].

"De las reglas de competencia que recoge el numeral reproducido y, acorde al acto reclamado planteado en la demanda de amparo indirecto materia de este conflicto, destaca la competencia del Juez de Distrito que se ejerza jurisdicción en el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado.

"Ello, por cuanto que el acto reclamado por ***** se hace consistir, como ya quedó transcrito, en la orden de traslado e internamiento del Centro Federal de Readaptación Social Número 9 Norte, en que afirma encontrarse recluso, a cualquier Centro Penitenciario Federal diverso.

"Dicho acto reclamado, tal como los Jueces de Distrito contendientes convergen en sus respectivas resoluciones, es un acto que por su naturaleza requiere de ejecución material, que es propiamente el traslado que se realice de la persona del quejoso, y cuyos efectos no se agotan con la sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo, así, la autoridad que ordenó el traslado sigue actuando constantemente hasta su ejecución, que culmina con la reclusión del reo al otro centro penitenciario.

"En la especie, la orden de traslado reclamada, el quejoso se la atribuye a las autoridades que menciona en el capítulo relativo ya transcrito, en su doble calidad de ordenadoras y ejecutoras, dentro de las cuales no figura ninguna de ellas como residente en esta ciudad de Monterrey, Nuevo León, por el contrario, señala al Director del Centro Federal de Reinserción Social Número 9 Norte (lugar en que afirma encontrarse recluso), autoridad que reside en Ciudad Juárez, Chihuahua, según lo reconoció así el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en dicha municipalidad, en su resolución de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, en que rechaza la competencia planteada.

"Luego, sí el quejoso afirma que se encuentra recluso en el Centro Federal de Reinserción Social Número 9 Norte, con sede en ciudad Juárez, Chihuahua, entonces, como principio de ejecución del traslado reclamado, iniciará a partir de ese propio centro penitenciario con la salida del reo para su ulterior reclusión a otro centro penitenciario, y esto, genera como consecuencia jurídica, que se ubique en los supuestos de competencia para el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar donde deba tener ejecución

o se trate de ejecutar el acto reclamado, recogido en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, que en la especie correspondería hacia el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez.

"Otro de los factores que contribuye a establecer la competencia a favor del citado juzgador es, la franca afirmación del quejoso exteriorizada en su demanda de amparo, en el sentido de que reclama la orden de traslado e internamiento del lugar en que se encuentra recluso actualmente (Centro Federal de Reinserción Social Número 9 Norte) a cualquier otro Centro Penitenciario Federal diverso y, en el Estado de Nuevo León donde ejerce jurisdicción territorial el Juez Tercero de Distrito en Materia Penal contendiente, no existe ningún Centro Federal de Reclusión en donde pudiera, en su caso, llevarse a cabo la ejecución final del traslado reclamado, hecho éste que es notorio y público. De ahí que se excluya también el conocimiento del asunto para el Juez Tercero de Distrito en Materia Penal, bajo la hipótesis de la prevención en el conocimiento de la demanda, como erróneamente lo maneja el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua.

"Al respecto, por regular un caso similar, se comparte en cuanto a su tratamiento la tesis siguiente:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SI EL QUEJOSO RECLAMA QUE PRETENDEN REUBICARLO EN OTRO CEFERESO, SIN INDICAR A CUÁL, Y PRESENTA LA DEMANDA EN UNA ENTIDAD QUE NO CUENTA CON ESTE TIPO DE INMUEBLE (DISTRITO FEDERAL), AQUÉLLA SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE AQUÉL SE ENCUENTRE INTERNO.'[Insertó su contenido y datos de publicación en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*].

"Como corolario de lo considerado, resultan inaplicables las tesis en que se apoya el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, para rechazar la competencia propuesta a su favor, toda vez que, como se estableció líneas arriba, no hay dato o evidencia alguna que permita desprender que haya comenzado a ejecutarse el traslado del quejoso en el ámbito territorial que ejerce jurisdicción el Juez Tercero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León."¹⁰

¹⁰ Páginas 19 a 22 de la ejecutoria.

F) Del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al decidir el conflicto competencial 22/2017.

Antecedentes.

23. Este diferendo competencial tuvo como origen la negativa del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, así como la del Juzgado Segundo de Distrito en esa misma entidad federativa, con sede en la ciudad de Chihuahua, para conocer de un juicio de amparo indirecto, promovido por una persona contra los actos siguientes: i) la indebida aplicación del Acuerdo 286, emitido por la Secretaría de Educación Pública; ii) la falta de inspección durante la ejecución de los lineamientos expedidos por la citada Secretaría en el procedimiento de acreditación de los conocimientos a nivel licenciatura en Derecho; iii) la resolución recaída a la segunda fase del mencionado procedimiento; y, iv) la programación de nueva cuenta de la aludida segunda fase de dicho procedimiento.

Consideraciones adoptadas por el indicado Tribunal Colegiado.

24. Al tener como inexistente a una de las autoridades señaladas como responsables y parcialmente ciertos los actos combatidos, calificados simplemente como "*declarativos*", se concluyó que éstos carecían de ejecución material, debiendo conocer del caso, en términos del tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, el primero de los Juzgados de Distrito en mención, pues fue ante ese órgano jurisdiccional que se presentó la demanda

25. Los razonamientos fueron del tenor siguiente:

"...

"Este órgano colegiado considera que es competentes (sic) para conocer de la demanda de garantías, promovida por *****", el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, en virtud de que los actos reclamados no requieren ejecución material, y en su jurisdicción se presentó la demanda de amparo, además por haber conocido a prevención de la misma le corresponde...

"Como bien lo estima el Juez requirente en la resolución mediante la cual declina la competencia, de la lectura integral de la demanda de amparo se desprende que los actos que se controvertían a través de la acción constitucional por el quejoso *****", en sí mismos, carecían de ejecución

material, en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, toda vez que la autoridad responsable denominada Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en el Estado de Chihuahua, con sede en esta ciudad, fue declarada inexistente en el juicio de amparo referido, por auto de diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis; y los actos subsistentes reclamados al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior Asociación Civil, con sede en la Ciudad de México, contrario a lo establecido por el órgano jurisdiccional requirente no son actos de carácter negativo sino declarativos que no traen aparejada ejecución material, debiéndose entender por estos los que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de derechos o de situaciones existentes, por tanto toda vez que si la autoridad responsable citada en segundo término únicamente se concretó a declarar al solicitante de la tutela constitucional como aún no satisfactorio en su evaluación oral de derecho programada para el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, al no presentarse en tiempo, luego si tal determinación de la responsable no implicó una modificación alguna de derechos o de situaciones existentes, sino sólo se limitó a evidenciar una situación jurídica determinada en el sentido de que de haber llegado tarde a sustentar el examen oral dio por vista su evaluación (examen oral para acreditar a nivel licenciatura en derecho) con un resultado 'aún no satisfactorio', resulta evidente que se está ante un acto que sólo produce efectos declarativos y por ende no trae aparejada ejecución material alguna, por ello que sea el Juez Cuarto de Distrito en el Estado con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua, el competente para conocer de la demanda de amparo materia del presente conflicto competencial.

"Lo anterior es así, atendiendo a las reglas que rigen la competencia de los Jueces de Distrito para conocer los juicios de amparo en que se reclaman actos que no tienen una ejecución material, que se contienen en el artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo. ..."¹¹

G) Del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 329/2016.

Antecedentes.

26. Este recurso de revisión tuvo como antecedente una demanda de amparo indirecto promovida por un interno contra dos órdenes de traslado: a) la primera, de diecisiete de noviembre de dos mil quince, para ser conducido del Centro Federal de Readaptación Social Número 2 "*Occidente*", ubicado

¹¹ Páginas 19 a 22 de la ejecutoria.

en el Estado de Jalisco, al Centro Federal de Readaptación Social Número 13, sito en el Estado de Oaxaca; y, b) la segunda, de veinticinco de abril de dos mil dieciséis, de este último Centro Federal de Readaptación Social al Centro Federal de Readaptación Social Número 9 "Norte", localizado en Ciudad Juárez, Chihuahua.

27. El conocimiento de la citada demanda correspondió originalmente al Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, quien dictó sentencia en la que, por una parte sobreseyó en el juicio y, por otra, concedió el amparo.

28. Inconforme con esa concesión, el Comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, interpuso el mencionado medio de impugnación, mismo que fue turnado al citado Tribunal Colegiado, el cual revocó la determinación recurrida, al advertir que el *a quo* era legalmente incompetente para emitirla.

Consideraciones sobre la incompetencia legal del Juzgado de Distrito de origen.

29. El Tribunal Colegiado aludido resolvió que el Juez de Distrito que dictó la resolución sujeta a revisión era legalmente incompetente para conocer del asunto, en virtud de que los traslados del inconforme no se ejecutaron ni tendrían ejecución en la Ciudad de México. Por tanto, tomando en consideración que con antelación se había declinado competencia al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua (sin que en ese momento la aceptara ni se entablara conflicto competencial alguno), le correspondía conocer del caso, a prevención, debido a que en esa demarcación se había ejecutado uno de los traslados reclamados.

30. Las consideraciones respectivas fueron del tenor siguiente:

"... la orden de traslado de un reo de un centro de reclusión a otro, por su naturaleza jurídica, es un acto de tracto sucesivo, ya que desde su emisión hasta su conclusión se suscitan hechos continuos tendentes al traslado material de la persona; esto es, sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, pues la autoridad que ordena dicho traslado sigue actuando constantemente hasta su cumplimiento, que culmina con la reclusión de la persona en el otro centro penitenciario.

"De lo anterior, se concluye que en el caso concreto, las órdenes de traslado reclamadas, comenzaron a ejecutarse en el municipio de El Salto, Jalisco; posteriormente, en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca; por último, se continúan materializando en Ciudad Juárez, Chihuahua. Sin que se advierta acto de ejecución alguno, en la Ciudad de México.

"Por tanto, el Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, carece de competencia legal para conocer y resolver del juicio de amparo, ya que los actos reclamados no se ejecutaron, ni lo están haciendo en este Distrito.

"Por otro lado, el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de amparo en su contra, acorde con la segunda de las reglas de competencia por territorio arriba fijadas, es cualquier Juzgado de Distrito que ejerza jurisdicción en alguno de tales Municipios.

"... acorde con la dinámica de competencia que se suscitó previamente dentro del juicio de garantías que nos ocupa, el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, fue quien, dentro de los Jueces con jurisdicción en el lugar en donde el acto se ejecutó parcialmente, previno del conocimiento del asunto."¹²

V. Existencia y materia de la contradicción de tesis

31. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista una auténtica oposición de posturas jurídicas entre Tribunales Colegiados de Circuito se deben verificar los siguientes aspectos:

a) Que dichos órganos jurisdiccionales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del cual derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos haya al menos un razonamiento sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

¹² Páginas 7 a 12 de la ejecutoria.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer esa cuestión jurídica, con preferencia de cualquier otra.¹³

32. Al respecto se debe precisar que la indicada disparidad de criterios está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean exactamente idénticas, a menos que éstas sean determinantes para el criterio adoptado.¹⁴

33. Tampoco es indispensable que tales interpretaciones jurídicas hayan alcanzado el rango de jurisprudencia, esto es, que hubieran adquirido la condición de tesis de observancia obligatoria.¹⁵

34. Ahora bien, en el caso que nos ocupa se actualizan esos requisitos, aunque será necesario hacer algunas precisiones sobre la materia a la que se limitará el presente pronunciamiento.

¹³ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

¹⁴ Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

¹⁵ Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.

35. Por lo que hace a la primera de las mencionadas condicionantes, identificada en el inciso a) del párrafo 31 de este ejecutoria, es innegable que los órganos colegiados contendientes, al resolver los conflictos competenciales sometidos a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer arbitrio judicial para determinar cuál era el Juzgado de Distrito legalmente competente para conocer de las demandas de amparo indirecto, promovidas por los quejosos.

36. Respecto de la segunda de esas exigencias, correspondiente al inciso b) del mencionado párrafo, tenemos que derivado de ese ejercicio interpretativo, cada uno de esos órganos jurisdiccionales adoptó un canon o método específico para dirimir dicha cuestión competencial, advirtiéndose en sus respectivas posturas jurídicas algunos aspectos sustancialmente afines, otros abiertamente discrepantes y algunos más totalmente distintos a la temática objeto de la denuncia formulada.

37. Dentro de la última de esas categorías están las ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados Quinto en Materia Penal del Primer Circuito (conflicto competencial 14/2016) y Primero en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito (conflicto competencial 22/2017).

38. Lo anterior es así, pues el primero de esos órganos jurisdiccionales destacó que el diferendo competencial sometido a su consideración no había derivado de una demanda de amparo indirecto promovida contra la orden de trasladar a un interno de un centro de reclusión a otro, sino la pretensión del peticionario de la protección constitucional era precisamente la de obligar a las autoridades a emitirla, pues quería ser conducido a las "*s/as Marías*", de tal suerte que, por esa peculiar circunstancia, era inviable analizar la competencia territorial de los Jueces de Distrito contendientes con base en la supuesta ejecución del acto reclamado, por lo cual ese diferendo debía resolverse conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 37 de la Ley de Amparo, es decir, aplicando la regla relativa a los actos de autoridad que no requieren ejecución material.

39. Por su parte, el segundo de esos tribunales tampoco analizó la citada competencia territorial en función de la posibilidad de que el quejoso fuera trasladado de un centro penitenciario a otro, pues la demanda de amparo indirecto que dio lugar al conflicto competencial sometido a su consideración tuvo como materia de reclamo actos diversos, como son: i) la indebida aplicación del Acuerdo 286, emitido por la Secretaría de Educación Pública, ii) la falta de inspección durante la ejecución de los lineamientos expedidos por la citada Secretaría en el procedimiento de acreditación de los conocimientos a nivel licenciatura en derecho, iii) la resolución recaída a la segunda fase

del mencionado procedimiento y iv) la reprogramación de la aludida segunda fase de dicho procedimiento.

40. De ahí la inviabilidad de que esos criterios pudieran formar parte de la presente contradicción de tesis.

41. Por otro lado, los restantes Tribunales Colegiados sí se enfrentaron a casos en los que se reclamó la orden para trasladar a los quejosos de un centro penitenciario a otro, por lo cual sus posturas jurídicas estuvieron encaminadas a decidir la competencia territorial de los Jueces de Distrito contendientes, tomando como referencia la naturaleza de ese acto y las circunstancias en que se materializaría o materializó su ejecución.

42. La postura jurídica de cada uno de esos órganos jurisdiccionales se puede sintetizar de la siguiente manera:

Tribunal Colegiado	Criterio adoptado	Fundamento legal
<p>Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito</p> <p>Conflicto competencial 1/2015</p>	<p>Si de la demanda de amparo se desprende que los quejosos tuvieron noticia "<i>extraoficialmente</i>" de su posible traslado a un centro de reclusión ubicado en un Distrito distinto, esa supuesta orden constituye una "<i>mera expectativa</i>" y por tanto no podría estimarse propiamente como un "<i>acto de tracto sucesivo</i>", debiendo conocer del caso el Juzgado de Distrito con residencia en el lugar donde los inconformes están reclusos.</p> <p>Literalmente señaló: "<i>... en el caso no existe un principio de ejecución, pues no hay elementos de que siquiera se ha iniciado el invocado traslado, sino que, como se aprecia de la demanda de amparo, se trataría de una mera expectativa –porque no ha iniciado–; es</i></p>	<p>Párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo</p>

	<p><i>inconcuso que en todo caso, de lo que se tendría certidumbre, es que el acto reclamado se tratará de ejecutar en la jurisdicción territorial del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, pues ahí es justamente donde se halla el centro penitenciario dónde están reclusos los inconformes".</i></p>	
<p>Séptimo en Materia Penal del Primer Circuito</p> <p>Conflicto competencial 18/2015</p>	<p>Si una orden de traslado (ya ejecutada) comenzó a ejecutarse en un Distrito Judicial y se materializó en otro, debe conocer de la demanda respectiva el Juzgado de Distrito de cualquiera de esas jurisdicciones, a prevención.</p> <p><i>A la letra, señaló: "... tomando en consideración que la orden de traslado de ... comenzó a ejecutarse en esta ciudad y se materializó en Ciudad Juárez, Chihuahua, debe concluirse que el Juzgado de Distrito legalmente competente para conocer del juicio ... es aquel ante el que se presentó la demanda, es decir, el Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en esta ciudad, por ser el que previno".</i></p>	<p>Segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo</p>
<p>Segundo del Trigésimo Circuito</p> <p>Conflicto competencial 23/2015</p>	<p>Si una orden de traslado comenzó a ejecutarse en un Distrito Judicial y concluye su ejecución en otro, la competencia territorial para conocer del asunto corresponde a los Juzgados de Distrito de cualquiera de esas demarcaciones, a prevención.</p> <p><i>Textualmente dijo: "... la segunda hipótesis establecida en el segundo párrafo se refiere, de manera</i></p>	<p>Segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo</p>

	<p><i>precisa, a los casos en que el acto reclamado requiera de ejecución material y que ésta se realice en más de un Distrito, lo que, como se verá más adelante, sí sucedió en la especie, pues comenzó a ejecutarse en uno de ellos (Aguas-calientes) y concluyó su ejecución en otro (Ciudad Juárez, Chihuahua), por lo que cualquiera de los Jueces sería competente a prevención, sin que sea obstáculo para lo anterior, el hecho de que ya se hubiere ejecutado el traslado en su totalidad, toda vez que el ingreso del reo en el centro penitenciario al que fue trasladado sólo constituye la última etapa de la ejecución".</i></p>	
<p>Segundo en Materia Penal del Cuarto Circuito</p> <p>Conflicto competencial 4/2016</p>	<p>Una orden de traslado, por su naturaleza jurídica, es un acto que requiere ejecución material. En consecuencia, si el quejoso manifiesta que será conducido a otro Centro Penitenciario Federal, y donde presentó su demanda no hay alguno, del caso debe conocer el Juzgado de Distrito del lugar donde se encuentra recluso, pues la ejecución iniciará ahí.</p> <p>Al respecto literalmente indicó: <i>"... si el quejoso afirma que se encuentra recluso en el Centro Federal de Reinserción Social Número 9 Norte, con sede en ciudad Juárez, Chihuahua, entonces, como principio de ejecución del traslado reclamado, iniciará a partir de ese propio centro penitenciario con la</i></p>	<p>Párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo</p>

	<p><i>salida del reo para su ulterior reclusión a otro centro penitenciario, y esto, genera como consecuencia jurídica, que se ubique en los su-puestos de competencia para el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar donde deba tener ejecución o se trate de ejecutar el acto reclamado, recogido en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, que en la especie correspondería hacia el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez en el Estado de Nuevo León donde ejerce jurisdicción territorial el Juez Tercero de Distrito en Materia Penal contendiente, no existe ningún Centro Federal de Reclusión en donde pudiera, en su caso, llevarse a cabo la ejecución final del traslado reclamado, hecho éste que es notorio y público".</i></p>	
<p>Segundo Tribunal en Materia Penal del Primer Circuito</p> <p>Amparo en revisión 329/2016</p>	<p>Si las órdenes de traslado reclamadas comenzaron a ejecutarse en un Distrito Judicial y continúan materializándose en otro, la demanda de amparo debe presentarse ante los Juzgados de Distrito de cualquiera de esas demarcaciones, debiéndose fincar la competencia territorial a prevención.</p> <p>Textualmente determinó: "... aun cuando del contenido literal del referido artículo 37, se desprenda que cuando el acto reclamado tiene</p>	<p>Párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo</p>

	<p><i>o tuvo ejecución en más de un Distrito, el competente será el Juez que previno, ello no debe entenderse como una posibilidad para que la demanda de amparo se pueda presentar en cualquier Distrito de cualquier Estado de la República, sin importar si el acto tuvo o no ejecución ahíⁿ.</i></p>	
--	---	--

43. Como se indicó en el apartado II de esta ejecutoria, esta Sala sólo es constitucional y legalmente competente para resolver la posible discrepancia de criterios entre los sostenidos por Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos. Tomando en cuenta lo anterior, se advierte coincidencia entre los que resolvieron los asuntos sometidos a su consideración con apoyo en lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo, pues al interpretar la regla competencial contemplada en la mencionada porción normativa, concluyeron que si la orden para trasladar a un interno comenzó a ejecutarse en un Distrito Judicial y continúa ejecutándose en otro, la competencia territorial para conocer del asunto corresponderá a los Juzgados de Distrito con jurisdicción en cualquiera de esos lugares, a prevención.

44. Sin embargo, no puede decirse lo mismo en torno a la posición asumida por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y la del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, los cuales al resolver los conflictos competenciales 1/2015 y 4/2016 de sus respectivos índices, e interpretar la regla competencial contenida en el párrafo primero del invocado numeral, arribaron a conclusiones totalmente opuestas entre sí sobre la naturaleza jurídica de una orden de traslado, cuya ejecución aún no inicia.

45. Para el primero de esos órganos jurisdiccionales esa circunstancia implica la inexistencia de un principio de ejecución, cuya consecuencia es restar a la mencionada orden la condición de ser un acto de tracto sucesivo, mientras que para el tribunal restante no es así.

46. Ante tal discrepancia se actualiza el último de los señalados requisitos, esto es, el aludido en el inciso c) del párrafo 31 de esta ejecutoria, pues es necesario que esta Suprema Corte encuentre una solución válida a la manera de acometer la cuestión jurídica en comento, que dé unidad a las indicadas

posturas y responda la siguiente pregunta genuina, preferente a cualesquiera otra:

¿Si un interno reclama una orden para trasladarlo de un centro de reclusión a otro y del contenido integral de la demanda se advierte que su ejecución no ha iniciado, ello impediría otorgarle el carácter de ser un acto de autoridad de tracto sucesivo?

VI. Estudio

47. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la parte final del presente apartado.

48. Previo a exponer la postura que se adoptará, es pertinente recordar que al resolver la contradicción de tesis 90/2007-PS, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito,¹⁶ esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, por su naturaleza jurídica, la orden para trasladar a un reo de un centro de reclusión a otro, constituye un acto de tracto sucesivo, pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, la cual culmina hasta que la persona de que se trata es ingresada en el otro centro penitenciario.

49. En ese precedente se estableció que dicho traslado se lleva a cabo en tres momentos distintos:

a) El primero comprende la emisión de la citada orden y su ejecución inicial, consistente en extraer al reo del lugar donde se encuentra originalmente recluso;

b) El segundo, se identifica propiamente con el traslado físico del reo a un lugar distinto; y,

c) El tercero, corresponde a su ingreso al nuevo centro de reclusión, con lo cual culmina la ejecución.

¹⁶ Sesión de 12 de marzo de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

50. Con base en ello se concluyó, con apoyo en lo previsto en el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, actualmente abrogada, que si esa orden comienza a ejecutarse en un Distrito Judicial y continúa ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, sería el legalmente competente para conocer del juicio de amparo promovido en su contra.

51. En la parte considerativa de la ejecutoria también se dijo que en el precepto legal anteriormente invocado se contemplaban tres reglas normativas para fijar la competencia territorial de los Jueces de Distrito, al especificarse que sería Juez competente:

- El del lugar en que debería tener ejecución, tratara de ejecutarse, se ejecutara o se hubiera ejecutado el acto reclamado (párrafo primero);

- Cuando el acto reclamado hubiera comenzado a ejecutarse en un Distrito Judicial y siguiera ejecutándose en otro, correspondería conocer del caso a cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención (párrafo segundo); y,

- Si el acto reclamado no requería ejecución material, sería competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción residiera la autoridad que hubiera dictado la determinación reclamada (párrafo tercero).

52. En esa ocasión se señaló que las dos primeras reglas resultaban aplicables a los juicios de amparo promovidos contra actos que requirieran ejecución material, mientras la tercera sólo para los actos que no la exigiesen.

53. De ese asunto derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, del tenor siguiente:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO. Conforme al artículo 36, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, si el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente. Ahora bien, la orden de traslado de un reo de un centro de reclusión a otro, por su naturaleza jurídica es un acto de tracto

sucesivo, ya que desde su emisión hasta su conclusión se suscitan hechos continuos tendentes al traslado material de la persona; esto es, sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, pues la autoridad que ordena dicho traslado sigue actuando constantemente hasta su ejecución, que culmina con la reclusión de la persona en el otro centro penitenciario. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en amparo indirecto se reclama una orden de traslado de un reo de un centro penitenciario a otro y dicho acto comienza a ejecutarse en un Distrito y continúa ejecutándose en otro, se actualiza la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 36 citado y, por ende, al tratarse de un acto de tracto sucesivo, la competencia para conocer del juicio de garantías se surte a favor del Juez de Distrito ante el que se promovió, con jurisdicción sobre uno de los lugares en que se dio una parte de la ejecución, por ser el que previno."¹⁷

54. Como se aprecia, ese ejercicio de interpretación tomó como referencia lo dispuesto en una legislación distinta a la analizada por los Tribunales Colegiados ahora contendientes, los cuales fijaron sus respectivas posturas con apoyo en lo previsto en el artículo 37 de la actual ley de la materia; pero además, está referido de manera expresa a una orden de traslado cuya ejecución ha comenzado.

55. Sobre lo primero es pertinente señalar que el contenido normativo de la legislación vigente es similar, respecto de la regla competencial analizada, a la ley abrogada, dado que sólo difieren en cuanto a la pauta normativa aplicable a los actos que no requieren ejecución material.

56. En efecto, conforme al último párrafo del numeral 36 de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, en ese supuesto la competencia se definía con base en la residencia de la autoridad ordenadora, mientras en el ordinal 37 de la ley vigente esa cuestión depende de la propia voluntad del promovente, pues aquélla se fija de acuerdo al lugar donde el solicitante de la protección quiera presentar la demanda.

57. La comparación de esos preceptos se refleja en el cuadro siguiente:

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 225.

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo en vigor
<p>"Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.</p> <p>"Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.</p> <p>"Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material."</p>	<p>"Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.</p> <p>"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.</p> <p>"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."</p>

58. Ahora bien, ¿qué sucede cuando se reclama una orden de traslado cuya ejecución aún no inicia, o bien, está totalmente ejecutada?

59. Para esta Primera Sala esa circunstancia de ningún modo quita a ese acto de autoridad el ser de tracto sucesivo, pues en atención a su naturaleza jurídica es de los que requieren ejecución material, la cual, como se señaló *in supra*, se caracteriza porque se lleva a cabo en momentos subsecuentes, encaminados a un mismo fin.

60. Esta última condición, relacionada con la esencia misma del acto reclamado, es el factor que permite fijar, de manera objetiva, la competencia territorial de los órganos de control constitucional para conocer de los juicios de amparo promovidos en su contra, sin importar si la ejecución del traslado aún no inicia, o bien ha concluido, pues ello puede variar con el transcurso del tiempo y, por consiguiente, esa circunstancia cambiante, ajena a la naturaleza del acto, no podría operar como dato decisivo para fijar la mencionada

competencia, pues de ser así, se provocaría incertidumbre jurídica y retardo en la pronta impartición de la justicia.

61. Por otro lado, tampoco debe confundirse la indicada naturaleza jurídica del traslado (como acto de autoridad que amerita ejecución material), con su eventual inexistencia, pues de llegarse a resolver, en el momento procesal oportuno, que no es cierta, tal situación no daría lugar a la incompetencia territorial del órgano de control constitucional ante el cual se estuviera tramitando el asunto, sino al sobreseimiento en el juicio, en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 63 de la ley de la materia.¹⁸

62. Bajo ese orden de ideas, si de los antecedentes narrados por el quejoso en su escrito inicial se desprende que la ejecución de la orden de traslado aún no inicia, o bien, ya se ejecutó, esa sola circunstancia no lleva a concluir que la competencia territorial para conocer del juicio de amparo promovido en su contra deba decidirse en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, pues por la naturaleza jurídica del acto, la mencionada competencia debe fijarse conforme a las reglas aplicables a los actos de autoridad que sí requieren ejecución material, sin importar el estado en que la misma se encuentre.

63. Así, atento a lo dispuesto por el primer párrafo del numeral invocado, si la orden de traslado debe tener ejecución, trata de ejecutarse, se está ejecutando o se ejecutó en un solo Distrito Judicial, del asunto conocerá el juzgado que ejerza jurisdicción en dicho lugar, pero si la citada ejecución debe comenzar en un Distrito Judicial y continuar ejecutándose en otro, la competencia territorial para conocer del caso corresponderá a los Juzgados de Distrito con jurisdicción en cualquiera de esos lugares, a prevención, en términos de lo previsto en su párrafo segundo, inclusive, si el traslado está totalmente ejecutado, pues su consumación no modifica su naturaleza jurídica.

64. Con base en las consideraciones expuestas, esta Primera Sala estima que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA ORDEN PARA TRASLADAR A UN INTERNO DE

¹⁸ "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrada que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional.

UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO, CUANDO SU EJECUCIÓN NO HA INICIADO, O BIEN, HA CONCLUIDO, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 90/2007-PS, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.", determinó que, la orden para trasladar a un reo de un centro de reclusión a otro, por su naturaleza jurídica, es un acto de tracto sucesivo, pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, la cual culmina hasta que es ingresado en el otro centro penitenciario; dicho criterio tomó como referencia el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada, cuyo contenido es similar a la regla competencial prevista en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo vigente. Ahora bien, cuando se reclama una orden de traslado cuya ejecución aún no inicia, para esta Primera Sala esa circunstancia de ningún modo le quita la naturaleza jurídica de acto de tracto sucesivo, pues su ejecución se caracteriza porque se lleva a cabo en momentos subsecuentes, encaminados a un mismo fin. Esta condición, relacionada con la esencia del acto reclamado, es el factor que permite fijar, de manera objetiva, la competencia territorial de los órganos de control constitucional para conocer de los juicios de amparo indirecto promovidos en su contra, sin importar si la ejecución del traslado aún no inicia, o bien ha concluido, pues ello puede variar con el transcurso del tiempo y, por consiguiente, esa circunstancia cambiante, ajena a la naturaleza del acto, no podría operar como dato decisivo para fijar la mencionada competencia, pues de ser así, se provocaría incertidumbre jurídica y retardo en la pronta impartición de la justicia. Tampoco debe confundirse la indicada naturaleza jurídica del traslado con su eventual inexistencia, pues de llegarse a resolver en el momento procesal oportuno que no es cierta, tal situación no daría lugar a la incompetencia territorial del órgano de control constitucional ante el cual se estuviera tramitando el asunto, sino al sobreseimiento en el juicio, en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 63 de la ley de la materia.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para resolver la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes del mismo Circuito.

SEGUNDO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes de distinto Circuito.

TERCERO.—No existe contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por el Quinto Tribunal Colegiado en Materias Penal del Primer Circuito, con el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, así como entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, con el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

CUARTO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito.

QUINTO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis redactada en la parte final del último apartado de esta resolución.

SEXTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente determinación, en términos de la Ley de Amparo.

Notifíquese: con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cinco votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández (está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada I.6o.P.55 P (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo III, septiembre de 2014, página 2382.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA ORDEN PARA TRASLADAR A UN INTERNO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO, CUANDO SU EJECUCIÓN NO HA INICIADO, O BIEN, HA CONCLUIDO, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 90/2007-PS, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2008, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA UNA ORDEN DE TRASLADO DE UN REO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.", determinó que, la orden para trasladar a un reo de un centro de reclusión a otro, por su naturaleza jurídica, es un acto de tracto sucesivo, pues sus efectos no se agotan con su sola emisión, sino se prolongan en el tiempo con motivo de su ejecución, la cual culmina hasta que es ingresado en el otro centro penitenciario; dicho criterio tomó como referencia el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada, cuyo contenido es similar a la regla competencial prevista en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo vigente. Ahora bien, cuando se reclama una orden de traslado cuya ejecución aún no inicia, para esta Primera Sala esa circunstancia de ningún modo le quita la naturaleza jurídica de acto de tracto sucesivo, pues su ejecución se caracteriza porque se lleva a cabo en momentos subsecuentes, encaminados a un mismo fin. Esta condición, relacionada con la esencia del acto reclamado, es el factor que permite fijar, de manera objetiva, la competencia territorial de los órganos de control constitucional para conocer de los juicios de amparo indirecto promovidos en su contra, sin importar si la ejecución del traslado aún no inicia, o bien ha concluido, pues ello puede variar con el transcurso del tiempo y, por consiguiente, esa circunstancia cambiante, ajena a la naturaleza del acto, no podría operar como dato decisivo para fijar la mencionada competencia, pues de ser así, se provocaría incertidumbre jurídica y retardo en la pronta impartición de la justicia. Tampoco debe confundirse la indicada naturaleza jurídica del traslado con su eventual inexistencia, pues de llegarse a resolver en el momento procesal

oportuno que no es cierta, tal situación no daría lugar a la incompetencia territorial del órgano de control constitucional ante el cual se estuviera tramitando el asunto, sino al sobreseimiento en el juicio, en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 63 de la ley de la materia.

1a./J. 63/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 322/2017. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, el Segundo, el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Penal, todos del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó que está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, al resolver el conflicto competencial 1/2015, en el que sostuvo que si de la demanda de amparo se desprende que los quejosos tuvieron noticia "extraoficialmente" de su posible traslado a un centro de reclusión ubicado en un Distrito distinto, esa supuesta orden constituye una "mera expectativa" y por tanto no podría estimarse propiamente como un "acto de tracto sucesivo", debiendo conocer del caso el Juzgado de Distrito con residencia en el lugar donde los inconformes están reclusos.

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2016, en el que consideró una orden de traslado, por su naturaleza jurídica, es un acto que requiere ejecución material. En consecuencia, si el quejoso manifiesta que será conducido a otro Centro Penitenciario Federal, y donde presentó su demanda no hay alguno, del caso debe conocer el Juzgado de Distrito del lugar donde se encuentra recluso, pues la ejecución iniciará ahí.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2008 y la parte considerativa de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 90/2007-PS citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 225.

Tesis de jurisprudencia 63/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y*, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DEFENSA ADECUADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR DEBE ACREDITARSE CON EL REGISTRO PREVIO DE LA CÉDULA PROFESIONAL EN LOS SISTEMAS DE REGISTRO O ANTE LOS EMPLEADOS JUDICIALES DESIGNADOS PARA TAL EFECTO, Y CON LA SIMPLE MENCIÓN QUE DE ESOS DATOS SE HAGA EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 405/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO, 7 DE AGOSTO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

II. Competencia y legitimación

5. **Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito.

6. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito con residencia en Zacatecas, cuyo criterio participa en este asunto. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

III. Existencia de la contradicción

7. En aras de determinar si existe la contradicción de criterios, es necesario en principio determinar cuáles son las exigencias que ha impuesto este Alto Tribunal al respecto, las cuales se refieren a lo siguiente:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. Tales requisitos se encuentran previstos en las jurisprudencias de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."² y "CONTRADICCIÓN DE TESIS

² Jurisprudencia número 1a./J. 23/2010, emitida por la Primera Sala, Novena Época, publicada en la página 123 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, del contenido siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas -no necesariamente contradictorias en términos lógicos-aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.¹³

9. A continuación, se exponen las razones por las cuales se considera que en el caso concreto sí se actualizan todos los requisitos enunciados.

10. **Posturas contendientes.** En primer orden, se sintetizan las consideraciones y argumentaciones en las que los Tribunales Colegiados contendientes sustentaron sus resoluciones, mismas que servirán para dar respuesta a la interrogante de si existe o no una contradicción de criterios.

11. El **Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito**, al resolver el amparo en revisión penal **247/2017**, analizó un asunto con las siguientes características:

12. El seis de marzo de dos mil diecisiete, *********, promovió demanda de amparo indirecto en contra de actos del Juez de Control y Enjuiciamiento del Distrito Judicial de la capital del Estado de Zacatecas, mismos que hizo consistir en el auto de vinculación a proceso emitido en su contra el catorce de febrero de dos mil diecisiete, por su probable responsabilidad en la comisión del ilícito de fraude genérico, esto dentro de la causa penal *********.

13. De la demanda de amparo correspondió conocer a la Juez Primero de Distrito del Estado de Zacatecas, quien la registró con el expediente *********, quien celebró la audiencia constitucional el dos de mayo de dos

³ Jurisprudencia número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; publicada en la página 122 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, a marzo de 2010, en su texto señala: "Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

mil diecisiete, misma que concluyó el día veintinueve siguiente con el dictado de la sentencia, en la que resolvió conceder el amparo al quejoso.

14. En contra de dicha resolución, la representante de la víctima y la agente del Ministerio Público que intervinieron en el procedimiento penal, en su carácter de terceros interesados, interpusieron recurso de revisión cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, por lo que su presidente ordenó su registro como amparo en revisión 247/2017. Seguido el trámite correspondiente, el **veintiséis de octubre de dos mil diecisiete**, el órgano jurisdiccional resolvió en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y otorgar el amparo al quejoso.

15. Las consideraciones del Tribunal Colegiado esencialmente se hicieron consistir en lo siguiente:

- Declaró infundada la petición del tercero interesado y ofendido en el proceso penal de origen, de que se aplique en su favor la suplencia de la queja, puesto que dicha figura sólo le es aplicable cuando se tiene el carácter de quejoso, en términos del artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo.⁴

- Asimismo, declaró infundado el alegato donde los recurrentes afirman que fue incorrecto que el Juez de Distrito sustentara su interpretación del artículo 20, apartado B, fracción VIII, constitucional, relativo al derecho de adecuada defensa en el sistema de justicia oral y acusatorio, en un criterio aislado que no es obligatorio, esto porque las autoridades están en condiciones de hacer una interpretación propia o bien ajustarse a un criterio orientador de un Tribunal Colegiado.

- Por otro lado, declaró infundado el motivo de inconformidad en el que los recurrentes aducen que el Juez de Distrito realizó un procedimiento distinto en el juicio de amparo para cerciorarse de que el defensor en efecto tenía cédula profesional que lo facultara para ejercer como licenciado en derecho, porque los requisitos para designar autorizados en el juicio de amparo, los prevé el numeral 12 de la ley de la materia, y tratándose de proceso

⁴ Al respecto invocó la jurisprudencia 1a./J. 9/2015 (10a.) emitida por la Primera Sala, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 635, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas» de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO NO LA PREVÉ A FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO CUANDO ACUDE AL RECURSO DE REVISIÓN COMO TERCERO INTERESADO, NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES O CONVENCIONALES."

penal, la persona autorizada no requiere acreditar estar autorizado para ejercer la profesión de licenciado en derecho, por lo que no resulta contrario a derecho el actuar del Juez de Distrito, puesto que en dichos procedimientos se tratan calidades y representaciones diferentes.

- Además, respecto de los agravios en los que los inconformes afirman que es equivocada la interpretación que hace el Juez respecto de la garantía de defensa adecuada prevista por el arábigo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución, al afirmar que en todos los casos el defensor debe manifestar que cuenta con autorización para actuar con tal carácter y que sus datos se encuentran registrados en la administración del Centro de Justicia, lo que genera la obligación al Juez de Control de cerciorarse de esa circunstancia y que quede videograbado; el órgano colegiado los declaró fundados pero inoperantes, porque interpretar dicho derecho como una obligación del Juez de Control de cerciorarse personalmente de esa cuestión para que quede grabado, resulta un exceso o exigencia innecesaria.

- Así, determinó el colegiado que el personal administrativo del centro de justicia penal es el encargado de vigilar que quien acude a las diligencias a representar al imputado tenga título y cédula profesional de licenciado en derecho, la cual debió exhibir con antelación, y al tratarse de un documento público, con él demuestra *iuris tantum* que lo ahí consignado es cierto, por lo que calificó la interpretación de mérito como desafortunada.

- Sin embargo, –precisó el órgano colegiado– constituye una excepción, el caso en que quien se ostentó como licenciado en derecho ante una autoridad judicial, no tenga en realidad dicha profesión y carezca de la especialidad para ser considerado defensor con conocimientos técnicos en términos de lo que disponen los artículos 17, 113, fracción XI, 115 y 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Consideró que es un hecho notorio para las autoridades federales, que a determinada persona se le sigue un proceso penal por una conducta delictiva y conocer el estado procesal del mismo, a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), de manera que en el caso concreto, advirtió que a Carlos Daniel Espinoza Bueno, se le instruyó causa penal por el delito de usurpación de profesiones, por lo que se le impuso una pena de un año siete meses y quince días de prisión, por ostentarse como licenciado en derecho.

- Asimismo, al constatar la cédula profesional exhibida en el Registro Nacional de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública,

obtuvo el dato de que pertenece a diversa persona con licenciatura de médico cirujano y partero, expedida en mil novecientos noventa y seis por la Universidad Autónoma de Nuevo León; en ese sentido, –precisó el colegiado– el juzgador de amparo tiene la facultad de cerciorarse sobre el cumplimiento del derecho de defensa adecuada del quejoso y protegerlo cuando quedó evidenciado que el defensor no es licenciado en derecho.

- En ese sentido, consideró el colegiado, no sólo se corrobora la necesidad de reponer el procedimiento a favor del quejoso, sino que al advertir una nueva conducta ilícita del sujeto, debía darse vista al Ministerio Público adscrito.

- Con base en lo antes expuesto, confirmó la sentencia recurrida.

16. De lo anterior, se advierte que el Tribunal Colegiado consideró un requisito excesivo e innecesario, el que ante la manifestación del defensor de que cuenta con autorización para fungir con tal carácter y que sus datos se encuentran registrados en la administración del centro de justicia, el Juez de Control deba asentar que se cerciora personalmente de tal circunstancia, para que tal actuar quede videograbado, esto porque el Centro de Justicia Penal con su personal administrativo es el facultado para vigilar que los defensores que se apersonen en las diligencias, con antelación exhiban título y cédula profesional de licenciado en derecho.

17. Asimismo, precisó que es facultad del Juez de amparo, cerciorarse sobre el cumplimiento del derecho de defensa adecuada y para ello utilizar como hecho notorio los datos que arroje el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

18. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, analizó un asunto con las siguientes particularidades:

19. El veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, *****, promovió demanda de amparo indirecto, contra actos del Juez de Control de la Sala Uno del Sistema de Justicia Acusatorio del Partido Judicial de Baja California, con sede en Ensenada, mismos que hizo consistir en lo siguiente:

- a) La resolución que calificó de legal la detención del quejoso;
- b) El auto de vinculación a proceso dictado en su contra, el ocho de mayo de dos mil dieciséis, en la causa penal ***** por su probable intervención en el delito de robo a casa habitación.

c) Las medidas cautelares dictadas como consecuencia de la vinculación a proceso.

20. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California, quien lo registró bajo el expediente *****; enseguida, el ocho de julio de dos mil dieciséis celebró la audiencia constitucional, misma que culminó con el dictado de la sentencia respectiva el día quince del mes y año antes citados, en la que resolvió conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.

21. Contra la sentencia emitida en el amparo indirecto, la parte ofendida en el juicio natural y el agente del Ministerio Público que intervino en el procedimiento penal, en su calidad de terceros interesados, interpusieron recurso de revisión del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, cuyo presidente ordenó su registro como amparo penal en revisión 305/2016 y seguido el trámite correspondiente, el ocho de diciembre de dos mil dieciséis, el órgano colegiado dictó resolución donde determinó modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio respecto de la calificación de la detención y otorgó el amparo al quejoso, por lo que hace al dictado del auto de vinculación a proceso.⁵

22. El Tribunal Colegiado sustentó su determinación en las siguientes consideraciones:

- La sentencia recurrida constituye un acto inválido e incongruente, porque para su dictado el juzgador se apoyó únicamente en la versión escrita del acto emitido oralmente en la audiencia de procedimiento penal acusatorio, cuando tiene la obligación de analizar el formato digital en que se contenía la grabación del acto procesal que constituye el acto reclamado, por lo que no ponderó ni analizó el acto reclamado, lo que es contrario a los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo y conlleva que el órgano colegiado reasuma jurisdicción.

⁵ Los efectos de la concesión fueron los siguientes: "a) Reitere los actos procesales que no son materia de la concesión del amparo; b) Deje insubsistente el auto de vinculación a proceso; c) Verifique si las personas que asistieron en la audiencia de vinculación a proceso contaban con la cédula profesional que los autorice para ejercer la profesión de abogados o licenciados en derecho, en el entendido de que deberá quedar constancia, en la propia audiencia de esa situación, además en caso de no cumplir con dicho requisito las personas designadas, deberá proveer lo necesario para asegurar una defensa técnica; d) Resuelva respecto de la petición de la defensa de forma congruente, con libertad de jurisdicción, con relación a que existió una demora injustificada en la puesta a disposición del indiciado, así como si existen datos de prueba que por ello deban ser excluidos."

- En relación con el acto reclamado que se hizo consistir en la ratificación de la detención del quejoso, consideró que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, porque existe un cambio de situación jurídica que impide decidir respecto de la violación reclamada sin impactar en la nueva situación jurídica, debido a la afectación a la libertad ambulatoria derivada de la detención en flagrancia es sustituida por la imposición de una medida cautelar y una declaratoria de ilegal detención impactaría en el auto de vinculación a proceso, porque los datos obtenidos de manera directa e inmediata con motivo de esa actuación ilegal deben ser excluidos, sin que ello implique prohibición para que la autoridad común posteriormente pueda pronunciarse sobre la exclusión de pruebas obtenidas por una detención ilegal.

- Adicionalmente, afirmó que ello no impide que en amparo directo vuelva a analizarse el fondo de la detención del sentenciado, dado que un sobreseimiento deja intocado el acto reclamado.

- En relación con el auto de vinculación a proceso, consideró infundado que la autoridad responsable tuviera la obligación de analizar la totalidad de los elementos del delito y que correspondía a la defensa acreditar alguna excluyente de responsabilidad.

- Asimismo, declaró fundado el argumento relativo a que la resolución es incongruente, porque no se realizó el análisis relativo a la existencia de la demora en la puesta a disposición, estudio que debe realizarse debido a que no invalida la detención, sino que sólo anula datos de prueba. En ese sentido, concluyó que la responsable resolvió de manera ilegal, pues previamente debió instar a las partes para debatir sobre si existió demora en la puesta a disposición y si con motivo de esa violación se obtuvieron pruebas que debieran ser excluidas.

- Adicionalmente, advirtió una diversa violación a derechos fundamentales, porque de la videograbación del comienzo de la audiencia inicial, al individualizar a las partes, las personas que asistieron al indiciado, se ostentaron como defensores de oficio, indicando que sus datos se encontraban previamente registrados en la administración del centro de justicia. Sin embargo, no se demostró plenamente que contaran con cédula que los autorice para ejercer la profesión de derecho.

- Por lo anterior, precisó que es necesario establecer que el proceso penal acusatorio y oral, se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, siendo precisamente la oralidad la principal herramienta para materializar esos principios dentro de

audiencias públicas, dejándose de lado el sistema anterior en el que se formaba un expediente físico, ya que el procedimiento actual es distinto, en la medida en que aplica una metodología de audiencias en las que se hacen las peticiones y se exponen las consideraciones para dirimir las controversias entre las partes.

- De tal manera que, en los procedimientos penales tramitados con base en esa metodología de audiencias orales, el acto que se emita lo constituye precisamente la resolución oral formulada por propia voz del Juez respectivo.

- Lo anterior, justifica el hecho de que, para el procedimiento penal de corte acusatorio y oral, todo aquello que no conste en la audiencia no existe.

- Luego, de la videograbación de la audiencia inicial se advierte que el Juzgador omitió cerciorarse si las personas que fueron señaladas como abogados del gobernado, contaban con la autorización necesaria para fungir como defensores, para asegurar una defensa técnica adecuada, ya que en ese acto no se aprecia que hubieran mostrado su cédula que los acredite como licenciados en derecho o que se hubiera ordenado verificar esa afirmación, por lo que, al margen de que existan o no esos documentos registrados en la administración del centro de justicia, para los efectos del proceso no se demuestra por no constar en la audiencia oral.

- Por ende, no se cumplen los aspectos necesarios para garantizar el derecho fundamental al debido proceso cuando de la videograbación del proceso penal acusatorio y oral, no se desprende que las personas que fueron nombradas para que representaran al indiciado estuvieran licenciadas en derecho, porque la mera manifestación de que contaban con una autorización registrada en la administración del centro no brinda certeza o evidencia de que contaban con la capacidad técnica para ejercerla adecuadamente, puesto que ese dato no demuestra que contara con la licenciatura en derecho o autorización para ejercer esa profesión, ya que el procedimiento de esa índole se rige por una metodología de audiencias, de tal manera, que en los procedimientos penales tramitados con base en esa metodología de audiencias orales, el acto que se emita en éste lo constituye precisamente lo que se plasma en audiencia, por lo que todo aquello que no conste en la audiencia, no existe.

- Lo cual consideró relevante, porque en términos de lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia «1a./J. 26/2015 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario*

Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, Tomo 1, mayo de 2015, página 240» de título y subtítulo: "DEFENSA ADECUADA EN MATERIA PENAL. LA FORMA DE GARANTIZAR EL EJERCICIO EFICAZ DE ESTE DERECHO HUMANO SE ACTUALIZA CUANDO EL IMPUTADO, EN TODAS LAS ETAPAS PROCEDIMENTALES EN LAS QUE INTERVIENE, CUENTA CON LA ASISTENCIA JURÍDICA DE UN DEFENSOR QUE ES PROFESIONISTA EN DERECHO." y en la tesis aislada de título y subtítulo: "DEFENSA TÉCNICA. NO DEBE PRESUMIRSE POR EL HECHO DE QUE SE ASIENTE EN LA DECLARACIÓN MINISTERIAL DE UN INCUPLADO QUE QUIEN LO ASISTE ES DEFENSOR DE OFICIO, SI NO EXISTE SUSTENTO ALGUNO DE ESA CALIDAD.", se estableció la necesidad de que en autos se encuentre plenamente demostrada que la persona sobre quien recae la defensa es un profesional del derecho, incluso cuando se sostenga que forman parte de la defensoría pública.

- De tal manera que, al no existir evidencia dentro de la audiencia de que efectivamente las personas que asistieron al quejoso mostraran al juzgador su cédula o autorización para ejercer la profesión del derecho, llegó a la conclusión de que no se respetó el derecho del imputado a contar con una defensa adecuada, porque comparecieron diversas personas en representación de sus intereses, pero no se tiene certeza que estuvieran en condiciones de ejercer una defensa técnica, con lo que no se garantizó el debido proceso, dado que la simple afirmación de que contaban con su cédula registrada en el centro no brinda esa certeza.

23. De lo anterior, se advierte que el Tribunal Colegiado consideró, entre otras cosas, que el Juez de Control debe cerciorarse al momento de individualizarse los comparecientes, si las personas que fueron señaladas como abogados del gobernado, contaban con la autorización necesaria para fungir como defensores, esto para asegurar una defensa técnica adecuada, porque es un requisito indispensable durante la audiencia inicial; aunado a que, de esa verificación debe quedar constancia en la videograbación de la audiencia, porque en los procedimientos penales tramitados con base en una metodología de audiencias orales, el acto que se emita en éstos lo constituye, precisamente, lo que se plasma en la audiencia, es decir, lo emitido por propia voz del Juez correspondiente, por lo que todo aquello que no conste en esa diligencia es inexistente; lo anterior, en observancia del artículo 20 constitucional que establece el derecho a una defensa técnica adecuada al imputado.

24. Asimismo, manifestó que no basta que el defensor manifieste oralmente que está registrado en el Centro de Justicia, sino que esa calidad se debe acreditar con documento idóneo como lo es la cédula profesional o el título, lo que deberá constatar el Juez.

25. De las consideraciones transcritas derivó el criterio aislado cuyo rubro y texto establecen:

"DEFENSA TÉCNICA ADECUADA. PARA GARANTIZAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL, NO BASTA QUE EN LA AUDIENCIA INICIAL, AL INDIVIDUALIZAR A LAS PARTES, QUIEN REPRESENTA AL IMPUTADO MANIFIESTE AL JUEZ DE CONTROL QUE CUENTA CON LA AUTORIZACIÓN PARA FUNGIR COMO DEFENSOR Y QUE SUS DATOS SE ENCUENTRAN PREVIAMENTE REGISTRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL CENTRO DE JUSTICIA, SINO QUE ES NECESARIO QUE AQUÉL VERIFIQUE DICHA CIRCUNSTANCIA (SEA LICENCIADO EN DERECHO CON CÉDULA PROFESIONAL) Y QUE DE ELLO QUEDE CONSTANCIA EN LA VIDEOGRABACIÓN CORRESPONDIENTE. Para garantizar el derecho fundamental de defensa técnica adecuada en los procedimientos penales de corte acusatorio y oral, no basta que en la audiencia inicial, al individualizar a las partes, la persona que representa al imputado manifieste al Juez de control que cuenta con la autorización para fungir como defensor y que sus datos se encuentran previamente registrados en la administración del centro de justicia, sino que es necesario que aquél verifique dicha circunstancia y que de ello quede constancia en la videograbación correspondiente. En efecto, no se cumplen los aspectos necesarios para garantizar el derecho fundamental al debido proceso cuando de la videograbación del proceso penal acusatorio y oral, no se advierte que la persona que fue nombrada para que representara al inculpado fuera licenciada en derecho, porque la mera manifestación de que contaba con una autorización registrada en la administración del centro, no brinda certeza o evidencia de que tenía la capacidad técnica para ejercerla adecuadamente, puesto que ese dato no prueba que contara con la cédula que lo acreditara como licenciado en derecho o autorización para ejercer esa profesión; además, en los procedimientos penales tramitados con base en una metodología de audiencias orales, el acto que se emita en éstos lo constituye, precisamente, lo que se plasma en la audiencia, es decir, lo emitido por propia voz del Juez correspondiente, por lo que todo aquello que no conste en esa diligencia es inexistente. Lo cual resulta relevante, porque en términos de lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 26/2015 (10a.) y en la tesis aislada 1a. CCCXXVIII/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: 'DEFENSA ADECUADA EN MATERIA PENAL. LA FORMA DE GARANTIZAR EL EJERCICIO EFICAZ DE ESTE DERECHO HUMANO SE ACTUALIZA CUANDO EL IMPUTADO, EN TODAS LAS ETAPAS PROCEDIMENTALES EN LAS QUE INTERVIENE, CUENTA CON LA ASISTENCIA JURÍDICA DE UN DEFENSOR QUE ES PROFESIONISTA EN DERECHO.' y 'DEFENSA TÉCNICA. NO DEBE PRESUMIRSE POR EL HECHO DE QUE SE ASIENTE EN LA

DECLARACIÓN MINISTERIAL DE UN INculpADO QUE QUIEN LO ASISTE ES DEFENSOR DE OFICIO, SI NO EXISTE SUSTENTO ALGUNO DE ESA CALIDAD.⁶, respectivamente, se estableció la necesidad de que en autos se encuentre plenamente demostrado que la persona sobre quien recae la defensa es un profesional del derecho, incluso, cuando se sostenga que forma parte de la defensoría pública.⁶

26. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

27. En efecto, se arriba a esa conclusión porque de las resoluciones emitidas por dichos Tribunales Colegiados, se advierte que por una parte el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito determinó que no era necesario que el representante del imputado mostrara su título o cédula profesional en la audiencia, ya que corresponde al personal administrativo del Centro de Justicia Penal, cerciorarse de que los defensores cuenten con el documento idóneo para acreditar su condición de licenciados en derecho; y por otra parte, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito determinó que era un requisito indispensable que el Juez de Control se cerciorara de que el representante del imputado contara con título o cédula profesional, y que de dicha circunstancia debería quedar constancia en la videograbación de la audiencia, porque todo aquello que no conste en esa diligencia es inexistente.

28. **Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes existió un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver por las razones que a continuación se exponen:

29. El **Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito** determinó que es una obligación excesiva que el Juez de Control se cerciore durante el desarrollo de la audiencia, que el defensor del imputado es licenciado en derecho, con la exhibición del título o cédula profesional correspondiente; en ese

⁶ Tesis aislada XV.3o.7 P; consultable en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 2184. «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas»

sentido, consideró que esa facultad le corresponde al Centro de Justicia Penal, quien vigila que los defensores cuenten con esa calidad.

30. Por otro lado, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** determinó que es un requisito indispensable que el Juez de Control en la audiencia inicial se cerciore de que el defensor del imputado cuenta con la calidad de licenciado en derecho, ello con la exhibición del documento idóneo como lo es el título o la cédula profesional, es por ello que no basta que durante la audiencia el defensor manifieste estar registrado ante la administración del Centro de Justicia Penal.

31. De la misma forma, estableció que esa certificación debe constar de forma oral en la videograbación de la audiencia, porque la oralidad es la principal herramienta para materializar los demás principios que rigen al sistema oral y adversarial; en ese sentido, dijo que, lo que no conste en la audiencia, no existe.

32. De lo anterior, se sigue la existencia de un punto de toque entre los criterios de los órganos colegiados, en tanto que el primero de los tribunales consideró que basta que el defensor del imputado manifieste durante la audiencia que está registrado en la administración del Centro de Justicia Penal; y por otra parte, el diverso tribunal contendiente determinó lo contrario, ya que, en su criterio no basta con la manifestación de estar registrado, sino que el Juez de Control tenía que cerciorarse de que el defensor cuenta con título o cédula profesional de licenciado en derecho.

33. En ese orden de ideas, resulta claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a una conclusión diferente.

34. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Con base en lo que hasta ahora se ha expuesto, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la pregunta siguiente:

35. **¿A partir de la interpretación del derecho del imputado a que se le proporcione una defensa adecuada, es necesario que en la audiencia inicial del procedimiento penal acusatorio y oral, el defensor acredite tener la calidad de licenciado en derecho, con la exhibición de título o cédula profesional, y que de ello quedé constancia en el registro de videograbación respectiva?**

IV. Consideraciones y fundamentos

36. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido en esta ejecutoria y que se sustenta en las siguientes consideraciones:

37. Por su trascendencia en el sentido de esta ejecutoria, es necesario traer a colación el contenido del artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución, que establece literalmente lo siguiente:

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

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera. ..."

38. De la disposición constitucional transcrita, se advierte que toda persona imputada tiene derecho a que se le garantice una defensa adecuada y técnica durante la tramitación de todas las etapas que comprende el procedimiento penal, respecto a ese derecho fundamental, la Suprema Corte ha establecido diversos precedentes que delimitan su contenido y alcance.

39. En efecto, esta Sala al resolver los amparos directos 8/2008,⁷ 9/2008,⁸ 10/2008⁹ y 33/2008,¹⁰ determinó que el derecho a la defensa adecua-

⁷ Resuelto en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

⁸ Resuelto en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

⁹ Resuelto en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

¹⁰ Resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

da consiste en dar oportunidad a toda persona inculpada de que sea asistida por un defensor, quien a su vez, deberá tener la posibilidad de aportar pruebas, promover medios de impugnación, exponer argumentos de derecho y utilizar los beneficios procesales que la legislación correspondiente establezca para la defensa.

40. Por otro lado, esta Sala al resolver los amparos directos en revisión 3044/2012¹¹ y 3111/2014,¹² indicó que el documento idóneo para acreditar la competencia técnica del abogado defensor es el título profesional de licenciado en derecho, emitido por la institución docente legalmente autorizada para ello.

41. En ese sentido, se dijo que la defensa técnica se satisface, si quien funge como defensor acredita tener título profesional, sin que sea necesaria la cédula correspondiente. Esto es así, porque de conformidad con el artículo 1o.,¹³ de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en la Ciudad de México, el título es el documento expedido por las instituciones del sistema educativo nacional o del extranjero descentralizadas o particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios profesionales de los niveles de técnico, técnico superior universitario y licenciatura.

42. Igualmente, la Sala argumentó que, de conformidad con el artículo 3o. de la citada ley reglamentaria, la cédula es el registro de carácter administrativo para ejercer la función de abogado, y el título es el reconocimiento de la capacidad técnica para asistencia jurídica, pues con éste se obtiene el grado académico.

43. En adición a lo anterior, la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 140/2015,¹⁴ determinó que el simple señalamiento de la persona que asiste al imputado de ser defensor de oficio no satisface la exigencia constitucional de que se esté cumpliendo con el derecho constitucional de

¹¹ Resuelto en sesión de siete de febrero de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos.

¹² Resuelto en sesión de veinticinco de marzo de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Pardo Rebolledo.

¹³ Título profesional es el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta ley y otras disposiciones aplicables.

¹⁴ Resuelto en sesión diecisiete de junio de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el señor Ministro Pardo Rebolledo.

una defensa adecuada, por lo que es necesario que el defensor exhiba título o cédula que lo identifique como licenciado en derecho.

44. Así, en los precedentes destacados se determinó que, si la persona no se identifica con su título o cédula profesional expedida por la institución autorizada, no se podrá presumir que cuenta con los conocimientos en la rama del derecho, tal como lo requiere ahora expresamente el sistema de justicia penal acusatorio y oral.

45. De la misma forma se estableció que esta presunción no se surte con el hecho de que el representante del imputado manifieste en la audiencia contar con el registro dentro de una autoridad, ya que dicha calidad debe quedar plenamente acreditada y no sujetarse a presunciones de ninguna especie; en esa lógica, se dijo que un defensor de oficio no se le presume la calidad de licenciado en derecho con el registro emitido por el Instituto de la Defensoría Pública, aun cuando de sus respectivas leyes orgánicas se advirtiera que para ser defensor de oficio se requiere ser abogado titulado.

46. Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis aislada CCCXXVIII/2015, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

"DEFENSA TÉCNICA. NO DEBE PRESUMIRSE POR EL HECHO DE QUE SE ASIENTE EN LA DECLARACIÓN MINISTERIAL DE UN INCULPADO QUE QUIEN LO ASISTE ES DEFENSOR DE OFICIO, SI NO EXISTE SUSTENTO ALGUNO DE ESA CALIDAD. Esta Primera Sala determina que es violatoria del derecho fundamental de defensa adecuada, la afirmación de que la capacidad técnica para fungir como defensor de oficio debe presumirse por el hecho de que se asiente en la declaración ministerial del inculpado que la persona que lo asiste es defensor de oficio, si no existe sustento alguno de esa calidad, aun cuando la normatividad correspondiente exija como requisito para ejercer esa función que dichos defensores deben contar con la cédula profesional de licenciado en derecho, incluso bajo el argumento de que correspondió a dicha dependencia verificar esa situación, puesto que el cumplimiento de este derecho humano debe quedar total y plenamente acreditado y no sujetarse a presunciones de ninguna especie, aunado a que constituiría una afirmación carente de contenido constitucional el señalar que debe presumirse que una persona es licenciada en derecho, por el hecho de que se afirme que recibió un nombramiento por alguna autoridad."¹⁵

¹⁵ Tesis aislada CCCXXVIII/2015 emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 966 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, Décima Época. «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas»

47. Por otra parte, esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 144/2018,¹⁶ puntualizó las consecuencias jurídicas que se actualizan en caso de que el órgano jurisdiccional no se cerciore que el defensor fuera licenciado en derecho; en dicho precedente, la Sala determinó que cuando exista duda de dicha violación procesal, se tendrá que reponer el proceso antes del dictado de la sentencia definitiva, a efecto de que se investigue la calidad de licenciado en derecho del defensor –por ejemplo, *i*) que se le requiera al defensor a que exhiba su título o cédula profesional, o *ii*) requerir dicha información al Registro Nacional de Profesiones–, y en caso de que se pruebe la violación a la defensa adecuada del imputado, se procederá a invalidar las diligencias en las hubiere participado dicho defensor.

48. Una vez delimitada la doctrina que esta Corte ha establecido en el tema del derecho del imputado a contar con una defensa técnica adecuada, esta Primera Sala procede a hacer un análisis de la forma en que se garantiza el ejercicio del derecho fundamental de adecuada defensa y las peculiaridades que exige el Código Nacional de Procedimientos Penales (en lo subsecuente Código Nacional), a propósito de las formalidades que se deben cumplir para corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor en la audiencia inicial.

49. En ese orden de ideas, en los artículos 17 y 113 del Código Nacional se reconoce expresamente el derecho fundamental a una defensa adecuada y técnica,¹⁷ la cual será proporcionada a través de un defensor que elija libremente el imputado; dicha asistencia jurídica se debe garantizar en todas las etapas del procedimiento. Asimismo, se establece que es necesario que el defensor sea licenciado titulado en derecho, con cédula profesional.¹⁸

¹⁶ Resuelta en sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

¹⁷ "**Artículo 17.** Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata.

"La defensa es un derecho fundamental e irrenunciable que asiste a todo imputado, no obstante, deberá ejercerlo siempre con la asistencia de su defensor o a través de éste. El defensor deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional.

"Se entenderá por una defensa técnica, la que debe realizar el defensor particular que el imputado elija libremente o el defensor público que le corresponda, para que le asista desde su detención y a lo largo de todo el procedimiento, sin perjuicio de los actos de defensa material que el propio imputado pueda llevar a cabo. ..."

¹⁸ "**Artículo 113.** Derechos del imputado

"El imputado tendrá los siguientes derechos:

"...

"**XI.** A tener una defensa adecuada por parte de un licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención y, a falta de éste, por el defensor público que le corresponda, así como a reunirse o entrevistarse con él en estricta confidencialidad. ..."

50. De la misma forma, se establece que el contacto del imputado y su defensor no se debe obstruir, por lo que las autoridades jurisdiccionales están obligadas a proporcionar los medios necesarios para que ésta se preste sin ningún tipo de intromisión; asimismo, constituye una formalidad necesaria que el defensor esté presente en todas las audiencias que se celebren durante el proceso penal, en las cuales el imputado tendrá el derecho de entrevistarse previamente y de forma privada con su defensor.

51. Respecto de las obligaciones que recaen al defensor, el Código Nacional hace un listado de deberes que éste tiene que cumplir, entre los que destaca: entrevistarse con el imputado para conocer directamente su versión de los hechos, para en su caso, planear una estrategia de defensa; asesorar al imputado sobre la naturaleza y consecuencias jurídicas de los delitos que se le acusan; comparecer y asistir jurídicamente al imputado en el momento en el que rinda su declaración, así como en cualquier diligencia o audiencia; mantener informado al imputado sobre el desarrollo y seguimiento del procedimiento o juicio; interponer recursos o cualquier medio de defensa, entre otras.¹⁹

¹⁹ **Artículo 117.** Obligaciones del defensor

"Son obligaciones del defensor:

"I. Entrevistar al imputado para conocer directamente su versión de los hechos que motivan la investigación, a fin de ofrecer los datos y medios de prueba pertinentes que sean necesarios para llevar a cabo una adecuada defensa;

"II. Asesorar al imputado sobre la naturaleza y las consecuencias jurídicas de los hechos punibles que se le atribuyen;

"III. Comparecer y asistir jurídicamente al imputado en el momento en que rinda su declaración, así como en cualquier diligencia o audiencia que establezca la ley;

"IV. Analizar las constancias que obren en la carpeta de investigación, a fin de contar con mayores elementos para la defensa;

"V. Comunicarse directa y personalmente con el imputado, cuando lo estime conveniente, siempre y cuando esto no altere el desarrollo normal de las audiencias;

"VI. Recabar y ofrecer los medios de prueba necesarios para la defensa;

"VII. Presentar los argumentos y datos de prueba que desvirtúen la existencia del hecho que la ley señala como delito, o aquellos que permitan hacer valer la procedencia de alguna causal de inimputabilidad, sobreseimiento o excluyente de responsabilidad a favor del imputado y la prescripción de la acción penal o cualquier otra causal legal que sea en beneficio del imputado;

"VIII. Solicitar el no ejercicio de la acción penal;

"IX. Ofrecer los datos o medios de prueba en la audiencia correspondientes y promover la exclusión de los ofrecidos por el Ministerio Público o la víctima u ofendido cuando no se ajusten a la ley;

"X. Promover a favor del imputado la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"XI. Participar en la audiencia de juicio, en la que podrá exponer sus alegatos de apertura, desahogar las pruebas ofrecidas, controvertir las de los otros intervinientes, hacer las objeciones que procedan y formular sus alegatos finales;

52. En caso de que dichas obligaciones no se cumplan, el órgano jurisdiccional está obligado a proveer lo necesario para que se observen; en ese sentido, el Juez deberá certificar que el defensor esté presente en todas las audiencias, y en caso de que el imputado no cuente con un defensor le tendrá que asignar uno público. Asimismo, el Juez tiene la facultad de prevenir al imputado para sustituir su defensa en los casos en que advierta que el defensor manifiesta una incapacidad técnica para cumplir el cargo.²⁰

53. Una diligencia central del nuevo procedimiento penal es la audiencia inicial ante el Juez de Control, que comprende los siguientes actos jurídicos: informe al imputado de los derechos constitucionales y legales que le asisten; en su caso, el análisis del control de legalidad de la detención; la formulación de la imputación por parte del Ministerio Público; la oportunidad del imputado de declarar para contestar lo que se le atribuye; la resolución de la solicitud de vinculación a proceso; la resolución, en su caso, de las medidas cautelares solicitadas por la representación social, o que proceda imponer de oficio, y la definición del plazo para el cierre de la investigación.²¹

54. En dicha audiencia, el Juez de Control tiene la obligación de verificar previamente la asistencia del Ministerio Público, del imputado y su defensor, en caso de que alguno no se encuentre presente, la audiencia no se

"XII. Mantener informado al imputado sobre el desarrollo y seguimiento del procedimiento o juicio;

"XIII. En los casos en que proceda, formular solicitudes de procedimientos especiales;

"XIV. Guardar el secreto profesional en el desempeño de sus funciones;

"XV. Interponer los recursos e incidentes en términos de este código y de la legislación aplicable y, en su caso, promover el juicio de amparo;

"XVI. Informar a los imputados y a sus familiares la situación jurídica en que se encuentre su defensa; y,

"XVII. Las demás que señalen las leyes."

²⁰ **Artículo 121.** Garantía de la defensa técnica

"Siempre que el órgano jurisdiccional advierta que existe una manifiesta y sistemática incapacidad técnica del defensor, prevendrá al imputado para que designe otro.

"Si se trata de un defensor privado, el imputado contará con tres días para designar un nuevo defensor. Si prevenido el imputado, no se designa otro, un defensor público será asignado para colaborar en su defensa.

"Si se trata de un defensor público, con independencia de la responsabilidad en que incurriere, se dará vista al superior jerárquico para los efectos de sustitución.

"En ambos casos se otorgará un término que no excederá de diez días para que se desarrolle una defensa adecuada a partir del acto que suscitó el cambio."

²¹ **Artículo 307.** Audiencia inicial

"En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación. ..."

podrá celebrar. En el caso de la víctima u ofendido o su asesor jurídico, podrán asistir si lo desean, pero su presencia no es necesaria a efecto de la validación de la audiencia.²²

55. Asimismo, es importante considerar que el artículo 116 del Código Nacional expresamente establece que la calidad de defensor se debe acreditar directamente ante el órgano jurisdiccional desde el inicio del procedimiento, en ese sentido, dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 116. Acreditación

"Los defensores designados deberán acreditar su profesión ante el órgano jurisdiccional desde el inicio de su intervención en el procedimiento, mediante cédula profesional legalmente expedida por la autoridad competente."

56. De igual forma debe destacarse que el artículo 54 de la citada legislación²³ y la fracción IX Bis del artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁴ regulan la figura de los asistentes de constancias y registros del Juez de Control, los cuales están facultados para auxiliar en la recolección previa de la información general de aquellas personas que habrán de participar en el desarrollo de la audiencia.

57. Ahora bien, un elemento más que debe atenderse para resolver la cuestión planteada es la circunstancia de que en los Tribunales de Justicia locales y en el Poder Judicial de la Federación,²⁵ se cuenta con un Registro Electrónico de Cédulas Profesionales, al que los abogados deben acudir a efecto de inscribirse y obtener un número de registro en dicho sistema, para esto deben cumplir con cierta normatividad y exhibir determinada documen-

²² **"Artículo 307.** Audiencia inicial

"...

"A esta audiencia deberá concurrir el Ministerio Público, el imputado y su defensor. La víctima u ofendido o su asesor jurídico, podrán asistir si así lo desean, pero su presencia no será requisito de validez de la audiencia."

²³ **"Artículo 54.** Identificación de declarantes

"Previo a cualquier audiencia, se llevará a cabo la identificación de toda persona que vaya a declarar, para lo cual deberá proporcionar su nombre, apellidos, edad y domicilio. Dicho registro lo llevará a cabo el personal auxiliar de la sala, dejando constancia de la manifestación expresa de la voluntad del declarante de hacer públicos, o no, sus datos personales."

²⁴ **"Artículo 110.** La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:

"...

"IX Bis. Asistente de Constancias y Registro de Juez de control o Juez de enjuiciamiento. ..."

²⁵ Sistema Computarizado para el Registro Único de Profesionales del Derecho, ante los órganos Jurisdiccionales, que tiene su fundamento en el título octavo, artículos 261 a 266 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo.

tación, la cual puede variar según la entidad, pero en general coinciden en exigir la presentación de la cédula profesional, una identificación oficial y comprobante de domicilio; con esto se genera la información suficiente, que permite al personal a cargo de dicho registro, verificar ante la Dirección General de Profesiones la autenticidad de la cédula profesional y la identidad de su presentante.

58. En ese mismo orden de ideas, para esta Primera Sala no pasa inadvertido la incorporación de los Centros de Justicia Penal, los cuales de conformidad con el acuerdo general 36/2014 del Pleno de la Judicatura Federal que regula su integración, se advierte que estará conformada por dos vertientes, una jurisdiccional integrada por los Jueces de Control, tribunales de enjuiciamiento, tribunales de alzada y Jueces de ejecución; y otra administrativa, representada por el administrador del centro y el demás personal administrativo.

59. Respecto de la vertiente administrativa del centro, se advierte que tiene el objetivo de auxiliar en las funciones no jurisdiccionales, entre las que se destacan: la atención al público; acreditación de periodistas y medios de comunicación; recepción, registro y turno de asuntos y correspondencia; gestión óptima de audiencias; traslado y presentación de personas cuando se requieran medidas de seguridad especiales; apoyo en el mantenimiento y supervisión de los sistemas informáticos, entre otras.

60. A partir de lo anterior, se advierte que el área administrativa puede llevar el control y registro de los diversos intervinientes en los procedimientos penales que se están realizando dentro del Centro de Justicia Penal, esos registros no eximen al defensor de la obligación de proporcionar los datos respectivos al momento de la individualización de las partes directamente ante el órgano jurisdiccional correspondiente al inicio de su intervención en el procedimiento respectivo.

61. En ese contexto, del marco legal y logístico reseñado, se puede concluir que el Juez de Control al llevar a cabo la individualización de las partes intervinientes en la audiencia inicial, deberá recabar los datos generales que las partes declaren, y después de obtenerlos cuestionará al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de sala, según lo denomine la correspondiente ley orgánica aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la realización de la audiencia, destacando desde luego entre dichos datos, el número de cédula que corresponde al o los licenciados en derecho que comparezcan con la calidad de defensores del imputado, tema que se aborda en la presente ejecutoria.

62. En este punto, el asistente de constancias y registros del Juez de Control ya habrá recabado copia del documento que acredite tal calidad. La anterior metodología solventa lo ordenado por el artículo 116 del Código Nacional, respecto de la acreditación ante el órgano jurisdiccional de la calidad de licenciado en derecho de la defensa. Con ello, por regla general resultará innecesario que, durante el desarrollo de la audiencia, el Juez constató de manera personal y fehaciente tal situación, pues ello quedó acreditado ante el órgano jurisdiccional.

63. Asimismo, se destaca que aquella copia que obre en la carpeta de la cédula profesional con la cual se identifica el defensor, es un dato más que constará en los registros de la causa penal y que constituye copia auténtica, ello en virtud de que la misma estará certificada por el órgano jurisdiccional.²⁶

64. Este cercioramiento previo por parte del asistente judicial mencionado, adquiere mayor relevancia, porque esta Primera Sala no soslaya que según lo dispone el artículo 32 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en la Ciudad de México, el nuevo formato de las cédulas profesionales, carece de fotografía y como distintivo de autenticidad únicamente cuenta con un sello digital,²⁷ circunstancia que por sí misma conlleva a que si el Juez de Control desea cerciorarse de la identidad de quien presenta dicha cédula, deba realizar investigaciones previas que dificultarían la continuidad de la audiencia de manera innecesaria, provocando el quebranto de la agilidad en su celebración.

65. En ese sentido, esta Primera Sala considera que lo único que deberá hacerse constar en la videograbación de la audiencia inicial será la manifestación del defensor de ser licenciado en derecho y la declaración del número que se le otorgó en el centro de registro y el correspondiente a su cédula profesional, con la que se identifica. Lo anterior, a efecto de que quede constancia que permita verificar el respeto al derecho fundamental del imputado de contar con una defensa técnica adecuada, y los datos necesarios para que, si alguna de las partes considere necesario objetar la calidad del defensor, se encuentre en condiciones de debatirlo.

66. En el mismo sentido, si durante el desarrollo de la audiencia inicial, que es la que aquí nos ocupa, o en la celebración de posteriores, el imputado

²⁶ **Artículo 71.** Copia auténtica.

"Se considera copia auténtica al documento o registro del original de las sentencias, o de otros actos procesales, que haya sido certificado por la autoridad autorizada para tal efecto. ..."

²⁷ Aviso por el que se da a conocer por parte de la Dirección General de Profesiones el estándar oficial de la cédula profesional electrónica, con efectos de patente para el ejercicio profesional, publicado el diez de abril de dos mil dieciocho, en el Diario Oficial de la Federación, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5518755&fecha=10/04/2018&print=true]

decide libremente cambiar de defensor; quien en su lugar sea designado deberá exhibir la cédula profesional que lo acredite como licenciado en derecho, lo cual igualmente deberá constar en el registro del expediente penal, en los términos aludidos en los párrafos anteriores.

67. Por todo lo anterior, esta Primera Sala concluye que constituye una obligación del defensor del imputado acreditar su calidad de licenciado en derecho, lo que se logra con la exhibición de su cédula profesional tal como lo exige el artículo 116 del Código Nacional, expedida por la autoridad legalmente competente, lo cual puede realizar de dos formas: a) acudiendo al centro de registro de cédulas profesionales correspondiente o, b) ante el asistente de constancias y registros del juzgado de control, quien –previo al inicio de la audiencia– recabará la información respectiva, lo que dará oportunidad al Juez de Control de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, lo cual se logra cuando este último, al momento de individualizarse, refiere su número de cédula, a efecto de que quede constancia en la video-grabación de este hecho, ello en virtud de que es la primera diligencia en el proceso en la cual participa directamente el imputado.

68. Asimismo, se estima que el documento idóneo para acreditarse como licenciado en derecho es la cédula profesional, en virtud de como ya se dijo, la calidad de abogado no debe aceptar ningún tipo de presunción, ni siquiera el pre-registro que el abogado haya efectuado en el área administrativa del Centro de Justicia Penal, pues éste no lo exime de presentar dicho documento en la audiencia respectiva.

69. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe de prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que al tenor siguiente establece:

DEFENSA ADECUADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR DEBE ACREDITARSE CON EL REGISTRO PREVIO DE LA CÉDULA PROFESIONAL EN LOS SISTEMAS DE REGISTRO O ANTE LOS EMPLEADOS JUDICIALES DESIGNADOS PARA TAL EFECTO, Y CON LA SIMPLE MENCIÓN QUE DE ESOS DATOS SE HAGA EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho a una defensa técnica es respetado cuando el imputado es asistido por abogado titulado en cada una de las etapas que comprenden el procedimiento penal. En ese sentido, de conformidad con el artículo 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es obligación del defensor acreditar ante el órgano jurisdiccional su calidad de licenciado en derecho, con la exhibición de la cédula profesional de licenciado en derecho expedida por la autoridad legal-

mente competente; documento que debe registrar previamente al desahogo de la audiencia inicial, lo cual puede realizar de dos formas: a) en el centro de registro de cédulas profesionales correspondiente; o, b) ante el funcionario que según la ley tenga la obligación, previo al inicio de la audiencia, de recabar la información respectiva, lo que dará oportunidad al Juez de Control de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, lo que se logra con la sola referencia que éste realiza al individualizarse, refiriendo su número de cédula y registro, cuestionando al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de sala, según lo denomine la correspondiente legislación aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la celebración de la audiencia, destacando desde luego entre dichos datos, el número de cédula que corresponde a los licenciados en derecho que comparezcan con la calidad de defensores del imputado, a efecto de que quede constancia en la videograbación de este hecho, ello en virtud de que es la primera diligencia en el proceso en la cual participa directamente el imputado.

V. Decisión

70. De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada, con motivo de la divergencia entre los razonamientos de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico.

71. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 219, 220 y 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **por mayoría de cuatro votos** de los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEFENSA ADECUADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR DEBE ACREDITARSE CON EL REGISTRO PREVIO DE LA CÉDULA PROFESIONAL EN LOS SISTEMAS DE REGISTRO O ANTE LOS EMPLEADOS JUDICIALES DESIGNADOS PARA TAL EFECTO, Y CON LA SIMPLE MENCIÓN QUE DE ESOS DATOS SE HAGA EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho a una defensa técnica es respetado cuando el imputado es asistido por abogado titulado en cada una de las etapas que comprenden el procedimiento penal. En ese sentido, de conformidad con el artículo 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es obligación del defensor acreditar ante el órgano jurisdiccional su calidad de licenciado en derecho, con la exhibición de la cédula profesional de licenciado en derecho expedida por la autoridad legalmente competente; documento que debe registrar previamente al desahogo de la audiencia inicial, lo cual puede realizar de dos formas: a) en el centro de registro de cédulas profesionales correspondiente; o, b) ante el funcionario que según la ley tenga la obligación, previo al inicio de la audiencia, de recabar la información respectiva, lo que dará oportunidad al Juez de Control de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, lo que se logra con la sola referencia que éste realiza al individualizarse, refiriendo su número de cédula y registro, cuestionando al asistente de constancias y registros, auxiliar o

encargado de sala, según lo denomine la correspondiente legislación aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la celebración de la audiencia, destacando desde luego entre dichos datos, el número de cédula que corresponde a los licenciados en derecho que comparezcan con la calidad de defensores del imputado, a efecto de que quede constancia en la videograbación de este hecho, ello en virtud de que es la primera diligencia en el proceso en la cual participa directamente el imputado.

1a./J. 69/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 405/2017. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 7 de agosto de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 247/2017, en el que consideró que era innecesario y excesivo que el Juez de Control se cerciorara de que la persona que representaba al imputado contaba con autorización para fungir como autorizado y que esto conste en la videograbación de la propia audiencia, en virtud de que la administración del centro de justicia es la encargada de vigilar y asegurarse de que las personas que representan a un imputado tengan título y cédula profesional de licenciado en derecho, mismos que deben exhibirse con anterioridad, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 305/2016, que dio origen a la tesis aislada XV.3o.7 P (10a.), de título y subtítulo: "DEFENSA TÉCNICA ADECUADA. PARA GARANTIZAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL, NO BASTA QUE EN LA AUDIENCIA INICIAL, AL INDIVIDUALIZAR A LAS PARTES, QUIEN REPRESENTA AL IMPUTADO MANIFIESTE AL JUEZ DE CONTROL QUE CUENTA CON LA AUTORIZACIÓN PARA FUNGIR COMO DEFENSOR Y QUE SUS DATOS SE ENCUENTRAN PREVIAMENTE REGISTRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL CENTRO DE JUSTICIA, SINO QUE ES NECESARIO QUE AQUÉL VERIFIQUE DICHA CIRCUNSTANCIA (SEA LICENCIADO EN DERECHO CON CÉDULA PROFESIONAL) Y QUE DE ELLO QUEDE CONSTANCIA EN LA VIDEOGRABACIÓN CORRESPONDIENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 2184, con número de registro digital: 2013697.

Tesis de jurisprudencia 69/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DEFENSA ADECUADA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. EL INDICIADO Y SU DEFENSOR TIENEN DERECHO A OBTENER COPIAS O REPRODUCCIONES FOTOGRÁFICAS DE LOS DATOS DE PRUEBA QUE OBRAN EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN, CUANDO EL IMPUTADO SE UBICA EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 149/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO. 12 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

II. Competencia

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis formulada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo⁴ y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013;⁵ en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre el Pleno Especializado de un Circuito y un Tribunal Colegiado de diverso Circuito, sobre un tema de fondo que atañe a la materia penal, cuya especialidad corresponde a esta Sala.

III. Legitimación

7. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, porque fue formulada por Luis Alberto Márquez Pedroza, titular

⁴ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

del Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ y 227, fracción II,⁷ de la Ley de Amparo.

IV. Existencia de la contradicción

8. La pregunta que debe responderse en la presente ejecutoria es:

¿Existe contradicción en los criterios sustentados por los órganos contendientes?

9. La respuesta a esta interrogante es en sentido **positivo**, pues el presente asunto sí cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales consisten en:⁸

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial, a través

⁶ **"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...
"XIII. ...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

⁷ **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

⁸ Al respecto, resulta aplicable por identidad jurídica, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010 emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

10. A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se considera que en el caso concreto se actualizan todos los requisitos enunciados.

11. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte de las resoluciones emitidas tanto por el Pleno de Circuito, como por el Tribunal Colegiado que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación:

12. El **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver la contradicción de tesis **17/2018**, analizó lo siguiente:

13. El asunto tuvo su origen en la denuncia que realizaron los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, respecto de la posible contradicción entre los criterios sustentados por ese órgano colegiado, al resolver el amparo en revisión 53/2018, y el sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado de la misma materia y sede, al fallar el amparo en revisión 126/2017; con relación al tema consistente en determinar si el derecho del imputado a obtener copia de los registros de investigación, opera a partir de que sea convocado a la audiencia inicial, o bien, siempre que se encuentre detenido, sea objeto de un acto de molestia, o haya sido citado a entrevista por el agente del Ministerio Público.

14. El Pleno de Circuito, al resolver, precisó que, en los juicios de amparo indirecto, la parte quejosa reclamó la negativa del Ministerio Público de

permitirle obtener copias de registros que obran en la carpeta de investigación, **al comparecer ante la representación social para ser entrevistado.**

15. En ese sentido, señaló que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito resolvió confirmar la resolución recurrida, al determinar que el imputado cuenta con el derecho para tener acceso a los registros correspondientes y para obtener reproducción fotostática de los mismos, **sobre todo cuando se le cita con el propósito de entrevistarlo.** Expuso que si bien de una interpretación literal de los artículos 218 y 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁹ se desprende que el imputado podrá obtener copias de los registros de la carpeta solamente cuando sea convocado a la audiencia inicial; lo cierto era que, de la interpretación de ambos numerales a la luz del principio pro persona, la conclusión era distinta.

16. Así, expuso que el órgano colegiado interpretó que el "acceso" a los registros de la investigación no puede limitarse a permitir que el imputado o su defensor los tengan a la vista, puesto que vulnera su derecho a una defensa adecuada. Por ello, determinó que debe entenderse que el "acceso" a los registros de investigación conlleva la posibilidad de que dichos sujetos obtengan

⁹ Artículo 218. Reserva de los actos de investigación.

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

"El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.—Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

"Artículo 219. Acceso a los registros y la audiencia inicial

"Una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa. En caso que el Ministerio Público se niegue a permitir el acceso a los registros o a la obtención de las copias, podrán acudir ante el Juez de Control para que resuelva lo conducente."

copia de ellos. Asimismo, el órgano de amparo destacó que no pasa inadvertida la jurisprudencia 1a./J. 52/2005,¹⁰ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, en el caso no es aplicable dicho criterio, pues parte de la interpretación del artículo 20 constitucional anterior a la reforma en materia penal de 2008 y del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que operan en el sistema penal tradicional.

17. A su vez, destacó que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 126/2017, determinó reasumir jurisdicción por los actos reclamados relativos al acuerdo de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, dictado en la carpeta de investigación ******, en el que se niega al imputado la expedición de copias; al igual que el acto consistente en la negativa genérica del Ministerio Público relativa a la expedición de copias de dicha carpeta. Así, el Pleno señala que el Tribunal Colegiado resolvió que, si bien al quejoso se le brindó acceso a los datos de prueba que conforman la carpeta en mención, **al haberse tomado su entrevista**, ese hecho no actualiza el derecho de éste a obtener copia de dichas constancias. Sostuvo que el artículo 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que será hasta que el imputado y su defensor sean convocados a la audiencia inicial cuando podrán obtener la reproducción de dichos registros.

18. Recalcó que el órgano de amparo sostuvo que la determinación anterior de ninguna manera constituye una interpretación restrictiva de los alcances del derecho de una defensa adecuada, sino que únicamente se trata del cumplimiento de las pautas que para su ejercicio estableció el legislador en el Código Nacional. Asimismo, se apoyó en la jurisprudencia 52/2005 aludida, para fallar en este sentido.

19. Por lo que hace al acto reclamado relativo a la **negativa de tener acceso a tal carpeta en términos genéricos**, expuso que el órgano colegiado determinó que tanto el quejoso como su defensor particular tuvieron acceso a la carpeta de investigación, puesto que se les permitió consultar los registros que obraban en ésta al momento de ser entrevistado por el Ministerio Público.

¹⁰ Tesis jurisprudencial visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 42, registro digital: 178055, de rubro: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ACCESO A SUS ACTUACIONES POR LAS PARTES LEGITIMADAS PARA ELLO, NO IMPLICA EL DERECHO QUE SE LES EXPIDAN COPIAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."

20. En consecuencia, el Tribunal Colegiado procedió a modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio de amparo en torno al acto mencionado en el párrafo anterior y negar la protección constitucional al quejoso.

21. Analizados los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes, los integrantes del Pleno de Circuito concluyeron que existía contradicción de tesis. Así, el Pleno de Circuito determinó que debía prevalecer el criterio consistente en que el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales dispone que el imputado y su defensor podrán tener "acceso" a los registros de la investigación cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer con tal carácter, o bien, sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista.

22. Asimismo, concluyó que no es dable señalar que el "acceso" a los registros de la investigación se limite a permitir que el imputado o su defensor los tengan a la vista, pues ello resulta insuficiente para garantizar una defensa adecuada. Por ello, debe permitírseles obtener una reproducción de dichos registros, ya sea en copia fotostática o como registro fotográfico, lo que es acorde con los principios del sistema penal acusatorio, relativos a la igualdad y equilibrio entre las partes.

23. Por lo anterior, concluyó que debía prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis PC.I.P. J/53 P (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LOS REGISTROS DE LA INVESTIGACIÓN EN LA ETAPA INICIAL ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. CONSTITUYE UN DERECHO DEL IMPUTADO Y SU DEFENSOR, QUE CONLLEVA LA POSIBILIDAD DE OBTENER COPIAS O SU REGISTRO FOTOGRÁFICO, CON LO QUE SE GARANTIZA EL EJERCICIO DE UNA DEFENSA ADECUADA."

24. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, al resolver el amparo en revisión **580/2018**, analizó un caso con las siguientes características:

25. El asunto derivó de la demanda de amparo promovida contra el acuerdo dictado el siete de mayo de dos mil dieciocho, dentro de la carpeta de investigación *********, en la que el Ministerio Público niega la admisión de los actos de investigación ofrecidos por el defensor particular a través de la promoción de cuatro de mayo de dos mil dieciocho; y el proveído de la misma fecha, en el que la autoridad ministerial niega la entrega de copias de la carpeta de investigación mencionada, no obstante que los quejosos comparecieron ante la representación social en su calidad de indiciados.

26. El Juez de Distrito que conoció de la petición de amparo resolvió sobreseer respecto del primer acto reclamado¹¹ y no amparar ni proteger a los quejosos respecto del segundo de los mencionados.

27. En contra de esa decisión, los quejosos interpusieron recurso de revisión, que fue admitido por el Tribunal Colegiado aludido por acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, dando como resultado la formación del toca de revisión 580/2018.

28. Al resolver, en lo que respecta al acto reclamado relativo a la negativa del fiscal responsable de admitir actos de investigación propuestos por el defensor en la carpeta de investigación, el órgano de amparo determinó que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXIII, con relación al numeral 107, fracción V, de la Ley de Amparo.¹² En efecto, sostuvo que el juicio de amparo procede contra actos de imposible reparación, y para que éstos sean calificados como irreparables, necesitan producir una afectación material a los derechos sustantivos de la persona. Por lo anterior, el Tribunal Colegiado estableció que aquéllo no ocurre en el acto reclamado aludido, puesto que son susceptibles de anularse o controvertirse cuando el fiscal formule la imputación ante el Juez de Control y se inicie la etapa de investigación complementaria, o bien, en caso de que se determine el no ejercicio de la acción penal.

29. En lo concerniente al segundo acto reclamado, relativo a la negativa de la autoridad ministerial de entregar copia de los datos que obran en la carpeta de investigación, el órgano de amparo resolvió declarar infundados los motivos de disenso de los recurrentes. Lo anterior, porque consideró que del artículo 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se obtiene que una vez que el imputado y su defensor sean convocados a la audiencia inicial, tendrán derecho a consultar los registros de la investigación y obtener

¹¹ El Juez de Distrito consideró que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61, con relación al numeral 5o. de la Ley de Amparo.

¹² **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

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

copia de los mismos. Por tanto, la negativa del fiscal responsable fue correcta, porque si bien éstos ya habían comparecido ante la representación social, no habían sido convocados a la audiencia inicial.

30. Por último, estableció que su decisión de ninguna manera atentaba contra lo dispuesto en el artículo 20, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, ya que dicho numeral hace referencia al acceso y consulta de los registros, mas no a la obtención de copias de la carpeta de investigación.

31. Asimismo, señaló que del artículo 113, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que el imputado tendrá derecho a tener acceso junto con su defensa, salvo las excepciones previstas en la ley, a los registros de la investigación, así como a obtener copia gratuita, registro fotostático o electrónico de los mismos en términos de los artículos 218 y 219 del código adjetivo antes referido.

32. Sin embargo, recalcó que el derecho previsto en dicho precepto no es ilimitado, ya que debe atenderse a los preceptos en mención. Para el caso concreto, el numeral 219 del Código Nacional limita la entrega de copias de los registros que obren en la carpeta hasta en tanto se convoque a la audiencia inicial.

33. Por último, señaló que su determinación tampoco constituye una interpretación restrictiva respecto de los alcances del derecho de defensa adecuada en el nuevo sistema de justicia penal, sino que únicamente se trata del cumplimiento de las pautas que estableció el legislador en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para su ejercicio.

34. Con lo anterior, queda demostrado el primer requisito de existencia, ya que el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito realizaron sendos ejercicios interpretativos sobre un mismo problema jurídico.

35. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Lo antes expuesto permite a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer que el segundo requisito sí se encuentra cumplido en el caso, pues del examen exhaustivo de las consideraciones que expusieron cada uno de los órganos colegiados, permite concluir que **sí existe un punto de toque entre los criterios contendientes**, conclusión a la que se arriba con base en las consideraciones siguientes:

36. Los órganos contendientes resolvieron casos en los que se vieron obligados a establecer si el indiciado y su defensor tienen derecho a obtener

copias fotostáticas o reproducción fotostática de los registros que obran en la carpeta de investigación, cuando ya han comparecido ante el Ministerio Público con esa calidad.

37. Por un lado, el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados del mismo Circuito, determinó que debía prevalecer el criterio consistente en que el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales dispone que el imputado y su defensor podrán tener "acceso" a los registros de la investigación cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer con tal carácter, o bien, sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista.

38. Sin embargo, concluyó que no es dable señalar que el "acceso" a los registros de la investigación se limite a permitir que el imputado o su defensor los tengan a la vista, pues ello resulta insuficiente para garantizar una defensa adecuada. Por ello, resolvió que debe permitírseles obtener una reproducción de dichos registros, ya sea en copia fotostática o como registro fotográfico, lo que es acorde con los principios del sistema penal acusatorio, relativos a la igualdad y equilibrio entre las partes.

39. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito consideró que el artículo 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que una vez que el imputado y su defensor sean convocados a la audiencia inicial, tendrán derecho a consultar los registros de la investigación y obtener copia de los mismos. Por tanto, el Tribunal Colegiado resolvió que la negativa del fiscal responsable de brindarle copias de los datos que obran en la carpeta aludida a la defensa del imputado, fue correcta, porque el imputado ya había comparecido ante la representación social, pero no había sido convocado a la audiencia inicial.

40. Además, señaló que la determinación adoptada no constituye una interpretación restrictiva respecto de los alcances del derecho de defensa adecuada en el nuevo sistema de justicia penal, sino que únicamente se trata del cumplimiento de las pautas que estableció el legislador en el Código Nacional de Procedimientos Penales para su ejercicio.

41. En ese contexto, tenemos que, por un lado, el Pleno de Circuito determinó que cuando el imputado y su defensor ya tienen su primer contacto con la autoridad ministerial, es dable permitir que obtengan copia fotostática de los registros que obran en la carpeta de investigación; mientras que el Tribunal Colegiado resolvió que, del análisis de la normativa legal y constitucional que regula el derecho a una defensa adecuada, es posible establecer que

el imputado y su defensor no tienen la posibilidad de obtener copias de dichos registros al comparecer ante la representación social, sino hasta que sea citado el investigado para audiencia inicial.

42. Así, ante tales decisiones es evidente que los órganos jurisdiccionales contendientes brindan soluciones jurídicas diversas, lo que revela que sí estamos ante una contradicción de razonamientos. En ese sentido y a efecto de dar seguridad jurídica respecto al punto de contradicción detectado, procede fijar el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia.

43. **Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** De las constancias de autos se advierte que a la fecha de la denuncia de la presente contradicción de tesis –cuatro de abril de dos mil diecinueve–, lo sustentado por los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, daba lugar a la formulación de una pregunta genuina:

¿El indiciado y su defensor tienen derecho a obtener copias fotostáticas de los registros que obran en la carpeta de investigación, cuando se ubica en alguno de los supuestos del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en aras de proteger su derecho de defensa adecuada?

V. Consideraciones y fundamentos

44. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio adicionado con consideraciones de esta Primera Sala, sostenido por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, que determinó que el imputado tiene derecho a obtener copias fotostáticas de los registros que obran en la carpeta de investigación cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer con tal carácter, o bien, sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista.

45. Así, por cuestión de método, esta Primera Sala analizará el presente asunto conforme a los siguientes temas: I. El derecho a una defensa adecuada y sus alcances; II. El sigilo en la investigación inicial; III. El principio de la igualdad procesal; y, IV. El acceso a los datos que obran en la carpeta de investigación y la obtención de copias fotostáticas.

I. El derecho de defensa adecuada

46. En primer término, el artículo 20, apartado B, fracciones VI y VIII, de la Constitución, establece expresamente lo siguiente:

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

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

"...

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera."

47. El numeral transcrito, en su fracción VI, dispone la obligación irrestricta de **facilitar** al imputado o a su defensor, todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, y que tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido, cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle.

48. Asimismo, en su fracción VIII, el precepto constitucional citado prevé y regula el derecho del imputado a contar con una defensa adecuada, lo cual implica que se le faciliten los datos que consten en el proceso y requiera para

su defensa. Para ello, el Poder Reformador de la Constitución estableció implícitamente, por una parte, que el Ministerio Público debe mantener bajo reserva los datos de prueba que obren en la carpeta de investigación y, por otra, los momentos a partir de los cuales quien tenga el carácter de indiciado y su defensor, pueden tener acceso a dicha información.

49. Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece, en su artículo 117, fracción IV, que una de las diversas obligaciones del defensor es analizar las constancias que obren en la carpeta de investigación, a fin de contar con mayores elementos para la defensa. Lo anterior implica que el derecho a una defensa adecuada también versa sobre el acceso que el imputado y su defensor deben tener a los datos de la investigación.

50. A su vez, el código adjetivo aludido, en su artículo 113, fracción VIII, establece que uno de los derechos del imputado es tener acceso, junto con su defensa, a los registros de la investigación, así como a obtener copia gratuita, registro fotográfico o electrónico de los mismos, en términos de los artículos 218 y 219 del cuerpo normativo en cuestión. En consecuencia, toda persona a la que se le haya formulado imputación por el Ministerio Público tiene derecho a tener acceso a los datos que obran en la carpeta de investigación, en aras de proteger su derecho de defensa adecuada. Así, la importancia de garantizar dicho acceso es esencial para que el imputado pueda tener una debida defensa a lo largo de todo el procedimiento.

51. Ahora bien, de la disposición constitucional invocada, se advierte que toda persona imputada tiene derecho a que se le garantice una defensa adecuada y técnica durante la tramitación de todas las etapas que comprende el proceso penal. Respecto a esa garantía, la Suprema Corte ha establecido diversos precedentes, en los cuales se delimitan su contenido y alcance.

52. En efecto, esta Primera Sala, al resolver los amparos directos 8/2008,¹³ 9/2008,¹⁴ 10/2008¹⁵ y 33/2008,¹⁶ determinó que el derecho a la defensa adecuada

¹³ Resuelto en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

¹⁴ Resuelto en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

¹⁵ Resuelto en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

¹⁶ Resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Valls Hernández.

da consiste en dar oportunidad a toda persona inculpada de que sea asistida por un defensor, quien, a su vez, deberá tener la posibilidad de aportar pruebas, promover medios de impugnación, exponer argumentos de derecho y utilizar los beneficios procesales que la legislación correspondiente establezca para la defensa.

53. Por otra parte, en el Código Nacional de Procedimiento Penales se reconoce expresamente el derecho fundamental a una defensa adecuada y técnica,¹⁷ la cual será proporcionada a través de un defensor que elija libremente el imputado. Dicha asistencia jurídica se debe garantizar a lo largo de todas las etapas del proceso. Asimismo, se establece que es necesario que el defensor sea licenciado en derecho, o abogado titulado con cédula profesional.¹⁸

54. De la misma forma, se establece que el contacto del imputado y su defensor no se debe obstruir, por lo que las autoridades jurisdiccionales están obligadas a proporcionar los medios necesarios para que ésta se preste sin ningún tipo de intromisión. Asimismo, constituye una formalidad necesaria que el defensor esté presente en todas las audiencias que se celebren durante el proceso penal, en las cuales el imputado tendrá el derecho de entrevistarse previamente y de forma privada con éste.

55. Respecto de las obligaciones que recaen al defensor, el Código Nacional hace un listado de deberes que éste tiene que seguir, entre los que destaca: entrevistarse con el imputado para conocer directamente su versión de los hechos, para, en su caso, planear una estrategia de defensa; asesorar al imputado sobre la naturaleza y consecuencias jurídicas de los delitos que se le acusan; **analizar las constancias que obren en la carpeta de investigación;**

¹⁷ "Artículo 17. Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata.

"La defensa es un derecho fundamental e irrenunciable que asiste a todo imputado, no obstante, deberá ejercerlo siempre con la asistencia de su defensor o a través de éste. El defensor deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional.

Se entenderá por una defensa técnica, la que debe realizar el defensor particular que el imputado elija libremente o el defensor público que le corresponda, para que le asista desde su detención y a lo largo de todo el procedimiento, sin perjuicio de los actos de defensa material que el propio imputado pueda llevar a cabo."

¹⁸ "Artículo 113. Derechos del imputado

"El imputado tendrá los siguientes derechos:

"...

"XI. A tener una defensa adecuada por parte de un licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención y, a falta de éste, por el defensor público que le corresponda, así como a reunirse o entrevistarse con él en estricta confidencialidad."

comparecer y asistir jurídicamente al imputado en el momento en el que rinda su declaración, así como en cualquier diligencia o audiencia; mantener informado al imputado sobre el desarrollo y seguimiento del procedimiento o juicio; interponer recursos o cualquier medio de defensa, entre otras.¹⁹

56. En caso de que dichas obligaciones no se cumplan, el Juez deberá certificar que el defensor esté presente en todas las audiencias, y en caso de que el imputado no cuente con un defensor le tendrá que asignar un defensor público. Asimismo, el juzgador tiene la facultad de prevenir al imputado para

¹⁹ **Artículo 117.** Obligaciones del defensor

"Son obligaciones del defensor:

"I. Entrevistar al imputado para conocer directamente su versión de los hechos que motivan la investigación, a fin de ofrecer los datos y medios de prueba pertinentes que sean necesarios para llevar a cabo una adecuada defensa;

"II. Asesorar al imputado sobre la naturaleza y las consecuencias jurídicas de los hechos punibles que se le atribuyen;

"III. Comparecer y asistir jurídicamente al imputado en el momento en que rinda su declaración, así como en cualquier diligencia o audiencia que establezca la ley;

"IV. Analizar las constancias que obren en la carpeta de investigación, a fin de contar con mayores elementos para la defensa;

"V. Comunicarse directa y personalmente con el imputado, cuando lo estime conveniente, siempre y cuando esto no altere el desarrollo normal de las audiencias;

"VI. Recabar y ofrecer los medios de prueba necesarios para la defensa;

"VII. Presentar los argumentos y datos de prueba que desvirtúen la existencia del hecho que la ley señala como delito, o aquellos que permitan hacer valer la procedencia de alguna causal de inimputabilidad, sobreseimiento o excluyente de responsabilidad a favor del imputado y la prescripción de la acción penal o cualquier otra causal legal que sea en beneficio del imputado;

"VIII. Solicitar el no ejercicio de la acción penal;

"IX. Ofrecer los datos o medios de prueba en la audiencia correspondientes y promover la exclusión de los ofrecidos por el Ministerio Público o la víctima u ofendido cuando no se ajusten a la ley;

"X. Promover a favor del imputado la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"XI. Participar en la audiencia de juicio, en la que podrá exponer sus alegatos de apertura, desahogar las pruebas ofrecidas, controvertir las de los otros intervinientes, hacer las objeciones que procedan y formular sus alegatos finales;

"XII. Mantener informado al imputado sobre el desarrollo y seguimiento del procedimiento o juicio;

"XIII. En los casos en que proceda, formular solicitudes de procedimientos especiales;

"XIV. Guardar el secreto profesional en el desempeño de sus funciones;

"XV. Interponer los recursos e incidentes en términos de este código y de la legislación aplicable y, en su caso, promover el juicio de amparo;

"XVI. Informar a los imputados y a sus familiares la situación jurídica en que se encuentre su defensa, y

"XVII. Las demás que señalen las leyes."

sustituir su defensa en los casos de que advierta que el defensor manifieste una incapacidad técnica para cumplir con el cargo.²⁰

57. Así, se ha reconocido que los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son acordes con los parámetros establecidos en instrumentos internacionales sobre el reconocimiento y protección del derecho de defensa adecuada de las personas inculpadas en un procedimiento penal. En específico, de lo prescrito en los artículos 8.2, incisos d) y e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²¹ y 14.3, incisos b) y d), del

²⁰ "Artículo 121. Garantía de la defensa técnica

"Siempre que el órgano jurisdiccional advierta que existe una manifiesta y sistemática incapacidad técnica del defensor, prevendrá al imputado para que designe otro.

"Si se trata de un defensor privado, el imputado contará con tres días para designar un nuevo defensor. Si prevenido el imputado, no se designa otro, un defensor público será asignado para colaborar en su defensa.

"Si se trata de un defensor público, con independencia de la responsabilidad en que incurriere, se dará vista al superior jerárquico para los efectos de sustitución.

"En ambos casos se otorgará un término que no excederá de diez días para que se desarrolle una defensa adecuada a partir del acto que suscitó el cambio."

²¹ El texto de la norma señala:

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

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

"a. Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b. Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c. **Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;**

"d. **Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;**

"e. **Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;**

"f. Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g. Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h. Derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia." [énfasis añadido]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²² así como con lo que ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la defensa, en los más recientes años, en su jurisprudencia evolutiva y progresiva, al interpretar el sentido del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El tribunal interamericano ha dicho que las perso-

²² El contenido de la norma es el siguiente:

"Artículo 14.

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

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

"3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

"b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

"c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;

"d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

"e) Interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

"f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

"g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

"4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

"5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

"6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

"Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país."

nas procesadas penalmente tienen derecho a una defensa oportuna,²³ técnica,²⁴ eficaz²⁵ y material.²⁶

²³ La consideración está vertida en la sentencia de 17 de noviembre de 2009, en el *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela* (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se advierte del contenido de los párrafos siguientes:

"29. Ahora bien, el derecho a la defensa debe necesariamente poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena. Sostener lo opuesto implicaría supeditar las garantías convencionales que protegen el derecho a la defensa, entre ellas el artículo 8.2.b, a que el investigado encuentre en determinada fase procesal, dejando abierta la posibilidad de que con anterioridad se afecte un ámbito de sus derechos a través de actos de autoridad que desconoce o a los que no puede controlar u oponerse con eficacia, lo cual es evidentemente contrario a la convención. En efecto, impedir que la persona ejerza su derecho de defensa desde que se inicia la investigación en su contra y la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de derechos fundamentales de la persona investigada. El derecho a la defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo. Por todo ello, el artículo 8.2.b convencional rige incluso antes de que se formule una 'acusación' en sentido estricto. Para que el mencionado artículo satisfaga los fines que le son inherentes, es necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculcado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública. Evidentemente, el contenido de la notificación variará de acuerdo al avance de las investigaciones, llegando a su punto máximo, expuesto en el párrafo 28 *supra*, cuando se produce la presentación formal y definitiva de cargos. Antes de ello y como mínimo el investigado deberá conocer con el mayor detalle posible los hechos que se le atribuyen."

²⁴ Véase *idem*, párrafos:

"61. La acusación puede ser enfrentada y refutada por el inculcado a través de sus propios actos, entre ellos la declaración que rinda sobre los hechos que se le atribuyen, y por medio de la defensa técnica, ejercida por un profesional del derecho, quien asesora al investigado sobre sus deberes y derechos y ejecuta, *inter alia*, un control crítico y de legalidad en la producción de pruebas.

"62. Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona (*supra* párr. 29), el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.

"63. El derecho a la defensa técnica no puede ser satisfecho por quien a la postre realizará la acusación, esto es, el Ministerio Público. La acusación afirma la pretensión penal; la defensa la responde y rechaza. No es razonable depositar funciones naturalmente antagónicas en una sola persona."

²⁵ Interpretación contenida en la sentencia de 21 de junio de 2002, en el *Caso Hilaire, Constantine, Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago* (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo:

"152. En razón de lo anteriormente expuesto, la Corte presenta el siguiente análisis:

"...

"b. Igualmente, este tribunal estima que existen pruebas suficientes para concluir que, en la práctica, no se encuentra a la disposición de los inculcados de homicidio intencional, la asistencia legal adecuada para que presenten acciones constitucionales de manera efectiva. Si bien de manera formal, se halla consagrado en el ordenamiento jurídico del Estado, el derecho a intentar una acción constitucional, en el caso de George Constantine, Wilson Prince, Mervyn Edmund, Martin Reid, Gangaadeen Tahaloo, Noel Seepersad, Natasha De Leon, Phillip Chotalal, Wilberforce

58. Así, es necesario para el defensor e indiciado tener acceso a los datos que obren en la carpeta de investigación para preparar una debida defensa. Sin contar con dicha posibilidad, el último de los citados se encuentra en una situación de desventaja respecto a los demás sujetos procesales, ya que no cuenta con los elementos suficientes para ofrecer los datos de prueba que puedan desvirtuar la investigación y posible imputación realizada por la representación social, realizar argumentos de derecho que estime convenientes y de conformar una teoría del caso para el debido ejercicio del derecho en mención. De lo anterior, se desprende la importancia de que el imputado y su defensor tengan acceso a la carpeta de investigación, con el objetivo principal de tener una defensa adecuada eficiente y efectiva.

II. El sigilo en la investigación inicial

59. La investigación inicial, dentro del nuevo sistema de justicia penal, constituye una etapa en la que medularmente la fiscalía trata de hacerse del material probatorio necesario para sustentar un caso, que presentará ante el Juez, con el fin de que éste tenga buenas posibilidades de éxito. Es decir, dicho procedimiento administrativo-penal constituye el instrumento con el que cuenta el órgano acusador para construir, adecuadamente, casos penales. Por tal razón, tradicionalmente se ha considerado que uno de los principios que de manera medular rige a dicho procedimiento es el de "sigilo".

60. Así, quien debe preservar ese sigilo o reserva de la información de la carpeta es la representación social, esto si atendemos a que esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 202/2013,²⁷ señaló que, conforme al

Bernard, Amir Mowlah y Mervyn Parris se impidió el empleo de este recurso en cuanto el Estado no proporcionó a los inculpados asistencia jurídica a fin de que pudieran ejercitarlo efectivamente, y de esta forma constituyó un recurso ilusorio para aquéllos. Con ello resultaron violados los artículos 8 y 25 de la convención en relación con el artículo 1.1 de ésta."

²⁶ Confróntese la interpretación en la sentencia de 21 de noviembre de 2007, dictada con motivo de la resolución del *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el párrafo siguiente:

"58. Pese a la normativa constitucional citada, el señor Chaparro no contó con la presencia de un abogado defensor al momento de ser interrogado por parte de la policía el 18 de noviembre de 1997. Además, la Corte encuentra que al impedirse al abogado del señor Chaparro intervenir en su declaración preprocesal y al exigirse que sea el propio señor Chaparro quien fundamente su recurso de amparo de libertad, cuando su deseo era que su abogado lo hiciera, la presencia de los defensores fue tan solo formal. Por ello, el Estado violó el derecho consagrado en el artículo 8.2.d) de la convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Chaparro."

²⁷ Resuelto por esta Primera Sala por mayoría de cuatro votos el veintiséis de junio de dos mil trece.

artículo 21 constitucional, el Ministerio Público es la autoridad competente para ejercer la acción penal en una averiguación previa, sin que se contemplen distinciones entre personas y mucho menos entre tipos de servidores públicos. En otras palabras, el artículo 21 de la Constitución Federal no tiene una delimitación a cierto ámbito competencial²⁸ y sirve como parámetro de actuación para todas las autoridades de la República. Por ende, funciona en todos los órdenes jurídicos (federal y estatal) como una garantía para la protección de varios derechos fundamentales, entre ellos, la libertad personal y el debido proceso.

61. El objetivo histórico de esta disposición constitucional es asignar la facultad de investigación y persecución del delito a una sola institución, a fin de alcanzar imparcialidad, objetividad y evitar que una multiplicidad de autoridades formen parte de la indagación de los hechos que pudieran o no derivar en una conducta antijurídica. El Ministerio Público se concibe, entonces, como único órgano investigador y acusador, al igual que como consecuente representante social en el proceso penal²⁹ y, por tanto, es el responsable de que las actuaciones que así lo ameriten se mantengan en sigilo o reserva.

62. La reforma constitucional de dos mil ocho modificó o moduló parcialmente los referidos principios, pues añadió el supuesto de ejercicio de la acción penal por parte de los particulares; sin embargo, mantuvo el contenido base de los aludidos principios rectores del artículo 21 constitucional. El Ministerio Público conserva, salvo en casos de excepción, la competencia para investigar los delitos, verificar la probable responsabilidad de los involucrados y para instar la actuación jurisdiccional mediante la materialización de la acción penal y la remisión de la averiguación previa a la autoridad competente.

²⁸ Si se hubiera querido restringir la aplicación del artículo 21, segundo párrafo, constitucional al ámbito federal, el Poder Constituyente hubiera señalado explícitamente que se refería al Ministerio Público Federal, como sí lo hace en otras normas constitucionales. Por ejemplo, en el artículo 102, apartado A, se sostiene que: "*La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. ... Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.*"

²⁹ Este pronunciamiento no significa que las entidades federativas tengan que denominar forzosamente a esta institución como "Ministerio Público" o que tengan que regularlo procesalmente en términos idénticos a la normatividad federal. Lo que se mandata es el cumplimiento de la delimitación competencial establecida en el artículo 21 de la Constitución Federal.

63. Por lo tanto, el que al Ministerio Público Federal o Local se le asigne el poder para ejercer la acción penal, no es optativo desde el punto de vista constitucional, sino un requisito desde el texto de la Constitución de 1917 que actualmente sólo admite dos modulaciones: por una parte, la facultad que detenta la Suprema Corte para consignar a las autoridades omisas en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo en términos del referido artículo 107, fracción XVI, constitucional y, por la otra, el ejercicio de la acción penal que puede instaurarse por parte de particulares, el cual procederá conforme a los presupuestos que se regulen en la normatividad secundaria.

64. Así, al amparo de esta facultad, el Ministerio Público tiene la obligación de aportar los elementos demostrativos que acrediten la existencia de un delito y, en contraposición a ello, el inculpado goza del derecho de defensa que se le otorga para acreditar la inexistencia del ilícito o su no participación en el mismo, destruyendo las pruebas aportadas por el representante social, sin que ello implique, necesariamente, que el Ministerio Público, al momento de llevar a cabo la investigación (previo al ejercicio de la acción) tenga que citar a quien es objeto de dicha investigación.

65. A partir de la promulgación y entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, dicha cuestión se reguló en los artículos 218 y 219, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 218. Reserva de los actos de investigación.

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.—**El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva** los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

"Artículo 219. Acceso a los registros y la audiencia inicial.

"Una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa. En caso que el Ministerio Público se niegue a permitir el acceso a los registros o a la obtención de las copias, podrán acudir ante el Juez de Control para que resuelva lo conducente."

66. En ese sentido, los numerales anteriores establecen el momento procesal en el cual los registros ya no podrán mantenerse en reserva para el imputado y su defensor, los cuales son: a) cuando se encuentre detenido; b) cuando sea citado para comparecer como imputado; o, c) sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista. Es decir, en cualquiera de los supuestos anteriores, el imputado y su defensor deben tener acceso a los datos de la investigación que obran en la carpeta de investigación.

67. Así, el mandato legislativo consistente en la estricta reserva de la indagatoria, obedece a la protección del interés público y a la salvaguarda del derecho a la seguridad, que constituyen, indudablemente, fines legítimos, en virtud de que las actuaciones del Ministerio Público contienen hechos que, al ser del conocimiento público, ponen en peligro la investigación y eficacia en la persecución de delitos.

68. En ese tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el Estado tiene la obligación de garantizar en la mayor medida posible, el éxito de las investigaciones y la imposición de sanciones a quienes resulten culpables, sobre la base de que el poder estatal no es ilimitado, por lo que es fundamental que actúe dentro de las directrices y procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública, como los derechos fundamentales de la persona.

69. Asimismo, ha establecido que, a efecto de respetar los derechos del imputado, el Estado tiene diversas obligaciones, como lo es el brindar el tiempo necesario a la defensa, no sólo para conocer la totalidad de las pruebas que obran en su contra, sino también para analizarlas y poder plantear los argumentos y elementos de convicción que permitan combatirlas.³⁰

70. Por lo tanto, atendiendo a la normativa legal y constitucional aludida, el Ministerio Público debe mantener, en lo que respecta al sujeto procesal indiciado, que es el sigilo procesal que aquí interesa, en reserva los registros que obran en la carpeta de investigación, **hasta en tanto no se dé alguno de los supuestos de los cuales habla el párrafo tercero del artículo 218 del código adjetivo en mención**. En consecuencia, a partir de que se actualice cualquiera de las hipótesis previstos por la norma secundaria, el imputado y su defensor deberán tener acceso a dichos datos de investigación, con el fin de preparar una debida defensa.

III. El principio de igualdad procesal

71. El principio de igualdad procesal encuentra sustento en la fracción V, apartado A, del artículo 20 de la Constitución Federal, que establece, en lo conducente, que las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

72. Esta Primera Sala, al resolver los amparos directos 9/2008 y 16/2008,³¹ se pronunció acerca de los alcances de dicho principio, lo cual se estima aplicable al caso a pesar de analizarse en diverso sistema, porque el alcance del principio también es aplicable al sistema de justicia penal vigente. Así, se expuso –medularmente– que el principio de igualdad por virtud del

³⁰ Véase el Caso Bulaco Vs. Argentina y el Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú, en el cual se determinó que el cumplimiento del deber de investigar, debe comprender la realización, de oficio y sin dilación, de una investigación seria, imparcial, efectiva, para la cual, los Estados deben hacer uso de todos los medios legales disponibles e involucrar a toda institución estatal. Al respecto, la obligación de investigar es de medio, no de resultados. Lo anterior no significa, sin embargo, que la investigación pueda ser emprendida como "una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa". Cada acto estatal que conforma el proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad, debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos.

³¹ Resueltos en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del voto emitido por el presidente Sergio A. Valls Hernández, quien formuló voto particular.

cual las partes deben tener los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales, deriva, a su vez, de la regla general de la igualdad de los sujetos ante la ley, la cual exige la supresión de cualquier tipo de discriminación que se base en la raza o el grupo étnico, el sexo, la clase social o el estatus político.

73. Esto es, la igualdad entre todos los seres humanos respecto a los derechos fundamentales es el resultado de un proceso de gradual eliminación de discriminación y, por consiguiente, de unificaciones de todo aquello que venía reconociendo como idéntico: una naturaleza común del hombre por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión, etcétera.

74. Asimismo, dentro de la garantía del debido proceso legal que permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva, está implícito la igualdad procesal, ya que ese acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos debe realizarse en condiciones de igualdad procesal. En efecto, las partes en el proceso deben tener una idéntica oportunidad tanto para alegar, como para probar lo que consideren oportuno.

75. La Sala argumentó que la prohibición de que se produzca indefensión constituye una garantía que implica el respeto del esencial principio de contradicción, de modo que los contendientes en posición de igualdad dispongan de las mismas oportunidades de alegar y probar cuanto estimen conveniente, lo que significa que en todo proceso debe respetarse el derecho de defensa contradictorio de las partes contendientes, mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses.

76. En tal virtud, se consideró que el debido proceso legal existe cuando un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables; puesto que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia, y para tal fin, atiende al conjunto de actos de diversas características generalmente reunido bajo el concepto de debido proceso legal, con base en el cual, los tribunales deben dirimir los conflictos sobre los derechos de las personas mediante un procedimiento que otorgue a las partes una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.

77. Con base en ello, la garantía del debido proceso permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad pro-

cesal. Por efectiva se debe entender que el principio de igualdad procesal sea capaz de producir las consecuencias para las cuales fue creado.

78. En ese contexto, en el citado precedente se concluyó que en el proceso penal, el equilibrio de los sujetos procesales es de suma importancia, pues debe concedérseles a éstos iguales condiciones procesales, de manera que ninguno de ellos quede en estado de indefensión.³²

79. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala estima que el principio de igualdad procesal se relaciona, a su vez, con los principios de igualdad ante la ley y entre las partes, previstos, respectivamente, en los artículos 10 y 11 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establecen lo siguiente:

"Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley

"Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

"Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera."

"Artículo 11. Principio de igualdad entre las partes

"Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen."

80. De acuerdo con los citados principios, las partes procesales que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las

³² De esas consideraciones derivó la jurisprudencia 141/2011, sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2103 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PROCESO PENAL. SU ALCANCE."

mismas oportunidades para sostener la acusación y la defensa, según sea el caso. En ese tenor, corresponde a las autoridades que intervengan en el procedimiento penal, emprender las acciones y verificar que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar la igualdad de las partes sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes que de ellos emanen.

81. Asimismo, el principio de igualdad ante la ley impone un mandato de no discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas; y, en el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera.

82. Por lo demás, la observancia de los principios de igualdad ante la ley y entre las partes implica, asimismo, que durante el procedimiento penal los Jueces están obligados a proporcionar a las partes un trato digno e idéntico; de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de igualdad procesal.

IV. El acceso a los datos que obran en la carpeta de investigación y la obtención de copias fotostáticas

83. Ahora bien, como se dejó anotado, el derecho a una defensa adecuada también versa sobre el acceso que el imputado debe tener a los datos de la investigación. En efecto, el artículo 20, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la obligación irrestricta de **facilitar** al imputado o a su defensor, todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, y que tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido, cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarle. Asimismo, la norma constitucional establece, mediante una reserva de ley, la posibilidad de que el legislador ordinario (federal o local) establezca la reserva de la información:

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

" ...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa; ..."

84. La transcripción anterior nos permite entender esta doble dimensión (interna y externa) de la disposición impugnada y, con ello, un alcance distinto de la protección constitucional, ya que se trata de dos valores distintos, a saber: **la defensa adecuada del imputado** y **la protección o salvaguarda** del éxito de la investigación, naturalmente con relación a personas distintas al imputado.

85. A su vez, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece lo siguiente:

"Artículo 113. Derechos del imputado.

"El imputado tendrá los siguientes derechos:

"...

"VIII. A tener acceso él y su defensa, salvo las excepciones previstas en la ley, a los registros de la investigación, así como a obtener copia gratuita, registro fotográfico o electrónico de los mismos, en términos de los artículos 218 y 219 de este código."

"Artículo 218. Reserva de los actos de investigación.

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de

voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

"El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

"Artículo 219. Acceso a los registros y la audiencia inicial.

"Una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa. En caso que el Ministerio Público se niegue a permitir el acceso a los registros o a la obtención de las copias, podrán acudir ante el Juez de Control para que resuelva lo conducente."

86. A partir del marco constitucional y legal previamente establecido, se desprende, en primer término, la obligación que tiene la autoridad ministerial de dar acceso al imputado y a su defensor a los registros de la investigación durante el procedimiento, así como a obtener copias de éstos con la oportunidad debida para preparar su defensa.

87. Ello es acorde, además, con lo establecido en el artículo 8, punto 2, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que advierte lo siguiente:

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

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

"...

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa."

88. En tales condiciones, si bien los artículos 113, 218 y 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecen supuestos con relación al acceso, consulta, así como la obtención de copia de los registros de investigación, lo cierto es que dichos numerales no deben ser interpretados de forma restrictiva o limitativa, sino de manera sistemática. En ese sentido, de la lectura del precepto 218 del código adjetivo en cita, se desprende que el imputado y su defensor podrán tener acceso a los registros de investigación en determinados supuestos, que son: a) cuando se encuentre detenido; b) sea citado para comparecer como imputado; o, c) sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista.

89. No obstante, a la luz del principio pro persona, no puede establecerse que la palabra "acceso" limite al imputado o a su defensor, a tener únicamente a la vista los registros de investigación. Dicho concepto es más amplio e implica también poderlos retener a través de una reproducción fotostática o fotográfica.

90. En efecto, la palabra acceso significa "el acercamiento a un fin"; de tal manera que el acceso a la carpeta de investigación es el acercamiento a

los registros de investigación, a fin de que el imputado esté en condiciones de **conformar su teoría del caso**, con lo cual se garantiza el derecho a una defensa adecuada y en trato procesal igual para las partes.

91. Así, la negativa de expedir copias en favor del imputado o su defensor al comparecer ante el Ministerio Público, a juicio de esta Primera Sala, cuando tal calidad le ha sido reconocida por el Ministerio Público, constituye una restricción desproporcionada, que de permitirse generará que el proceso penal deje de estar en equilibrio, dejando al imputado en estado de indefensión. Por ello, una vez que el investigado ha sido notificado para comparecer como indiciado, se le debe permitir obtener copias de los registros de la investigación, porque de esta manera, las partes tienen una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer datos de pruebas en apoyo a sus pretensiones en esa etapa procesal.

92. Además, al actualizarse cualquiera de los supuestos previstos por los artículos 20, fracción VI, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 218, párrafo tercero, del Código Nacional de Procedimientos Penales, los registros de investigación dejan de tener el carácter de **reservado** para el indiciado o su defensor y, por tanto, no existe motivo para negarle a estos últimos una reproducción de tales constancias. Por tanto, debe entenderse que la palabra "acceso" a dichos registros conlleva la posibilidad de que se obtenga copia o se permita el registro fotográfico de los mismos.³³

93. No pasa inadvertido que el numeral 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales fue reformado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, a efecto de precisar que únicamente las partes podrán tener acceso a los registros de investigación, con las limitaciones establecidas en el código, adicionando un párrafo a efecto de establecer el derecho de la víctima u ofen-

³³ Ahora bien, esta Primera Sala, al resolver la **contradicción de tesis 292/2009**, determinó que procede que el Ministerio Público expida copias de las constancias de las actuaciones, registros o dictámenes que integren la averiguación previa, a solicitud del inculpado o su defensor, cuando el indiciado ya haya comparecido ante dicha autoridad y se reserve su derecho a declarar. En el asunto referido, este Alto Tribunal sostuvo que el derecho a una defensa adecuada implica que se le faciliten los datos que consten en él y que requiera para defenderse, así como que cuente con un perito en derecho para que lo defienda eficaz y eficientemente; garantía que se amplió a la etapa de averiguación previa, aunque limitándola a los términos y requisitos que establezcan las leyes secundarias. Así, esta Primera Sala resolvió que en el proceso penal mixto, el inculpado tiene derecho a que la autoridad ministerial expida copias de las referidas constancias a solicitud del inculpado o de su defensor cuando el indiciado se presente o comparezca ante el Ministerio Público, se le hagan saber sus derechos y en relación con los hechos imputados, aquél manifieste si desea declarar.

dido a acceder en todo momento a dichos registros y agregándose consideraciones relativas a la información pública gubernamental, evidenciando de la exposición de motivos que diera origen a dicha reforma, lo siguiente:

"En el artículo 218 se establece que los registros de investigación son de carácter reservado de forma permanente y no sólo durante la investigación inicial, lo anterior sin perjuicio de conservar el texto vigente respecto del momento en que pueden acceder el imputado y su defensor, además se adiciona un párrafo segundo en el que se establece el derecho a la víctima u ofendido a acceder en todo momento a dichos registros y finalmente se adiciona un último párrafo en el que se prevé que para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o el código penal del fuero común correspondiente, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

94. En tales condiciones, la intención del legislador fue dejar intocado el aspecto relativo al acceso por parte del imputado y su defensor, a los registros de investigación, por lo que se respetó en todo momento el derecho del entonces indiciado y futuro imputado a una defensa adecuada, lo cual, en la especie, se garantiza plenamente con la posibilidad de que estos últimos obtengan una reproducción de dichos registros, y no sólo con el hecho de tenerlos a la vista.

95. A su vez, el artículo 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tendrán derecho a consultar los registros de investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa.

96. Sin embargo, no debe interpretarse como una regla restrictiva de que sólo a partir de ese momento procesal puedan obtener copias, ya que de la redacción de dicho precepto se desprende la obligación del Ministerio Público de respetar el derecho a una defensa adecuada e igualdad entre las partes, permitiendo el acceso a los registros de investigación y la obtención de copias o reproducciones fotográficas de los datos que obran en la carpeta de investigación; de manera que no prohíbe que esa copia se obtenga con anterioridad, pues lo que se privilegia es que, llegada la audiencia inicial, quien

habrá de ser imputado cuente ya con los datos y registros necesarios que le permitan desarrollar una adecuada defensa.

97. Bajo ese contexto, es importante destacar que de la exposición de motivos del Código Nacional de Procedimientos Penales, se desprende que el nuevo sistema procesal penal acusatorio, pretende generar mayor transparencia y credibilidad, ampliando los derechos del imputado y de la víctima u ofendido. En efecto, el legislador se encaminó a generar una mayor observancia de los derechos humanos y, por tanto, uno de los principios rectores del sistema es el de **igualdad de armas**, el cual se estableció atendiendo a la necesidad de brindar las mismas oportunidades a las partes, a fin de equilibrar el proceso.

98. Este principio consiste en que cada parte del proceso penal debe poder presentar su caso bajo condiciones y garantías judiciales, que permitan equilibrar los medios y posibilidades de actuación procesal; de tal manera que no se genere una posición sustancialmente desventajosa de una de las partes frente a la otra, como la que de hecho se presenta entre el ente acusador (Ministerio Público) y el acusado, a favor del primero en detrimento del segundo.

99. Así, aboga no sólo por la posibilidad de contender frente a la otra parte en igualdad de condiciones, sino también por procurar la participación del acusado en el proceso, en condiciones que enmienden el desequilibrio entre los medios de que dispone éste y de los que dispone el Ministerio Público, los cuales son claramente superiores.

100. El principio de igualdad de armas o igualdad de medios, supone, entonces, que la carga probatoria del acusador es proporcional a sus medios, y que las reglas de ejercicio del principio contradictorio en virtud de esa carga, buscan equiparar la participación en el proceso penal, tanto optimizando lo más posible las garantías de la defensa, como incrementando la exigencia del cumplimiento de la labor probatoria del acusador.

101. En consecuencia, por todas las consideraciones anteriores, esta Primera Sala concluye que el acceso a los registros de la investigación conlleva la posibilidad de que el imputado o su defensor obtengan copias o se le permita el registro fotográfico, lo cual resulta acorde con la normatividad de orden constitucional e internacional, que garantiza el derecho fundamental de defensa adecuada e igualdad procesal en favor del imputado.

102. En ese sentido, al actualizarse el supuesto en que la persona imputada pueda tener acceso a la carpeta de investigación, ello conlleva

también su derecho a obtener copia de la misma, sin que esto implique que dicho acceso se limite a los casos analizados, por no ser el tema toral de esta contradicción.

103. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe de prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

DEFENSA ADECUADA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. EL INDICIADO Y SU DEFENSOR TIENEN DERECHO A OBTENER COPIAS O REPRODUCCIONES FOTOGRÁFICAS DE LOS DATOS DE PRUEBA QUE OBRAN EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN, CUANDO EL IMPUTADO SE UBICA EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Una interpretación sistemática de los artículos 113 y 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite concluir que el imputado y su defensor podrán tener acceso a los registros de la investigación cuando aquél se encuentre detenido, sea citado para comparecer con tal carácter, o bien, sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista. Sin embargo, para el goce efectivo del derecho fundamental de defensa adecuada, debe permitirse que puedan obtener una reproducción de dichos registros, ya sea en copia fotostática o como registro fotográfico cuando el imputado se ubica en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 218, párrafo tercero, del código aludido lo que es acorde con los principios del sistema procesal penal acusatorio, relativos a la igualdad y equilibrio entre las partes. Sin que obste a lo anterior el hecho de que el artículo 219 del código aludido establezca que una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tendrán derecho a consultar los registros de investigación y a obtener copia con la oportunidad debida para preparar la defensa, pues dicha disposición legal no debe interpretarse como una regla restrictiva ni considerar que sólo a partir de ese momento procesal pueden obtener copias, ya que de la redacción de dicho precepto deriva la obligación del Ministerio Público de respetar el derecho a una defensa adecuada y de igualdad entre las partes, permitiendo el acceso a los registros de investigación y la obtención de copias o reproducciones fotográficas de los datos que obran en la carpeta de investigación, de manera que no prohíbe que éstas se obtengan con anterioridad, pues lo que debe privilegiarse es que llegada la audiencia inicial, quien habrá de ser imputado cuente ya con los datos y registros necesarios que le permitan desarrollar una defensa adecuada, por lo que al actualizarse el supuesto en que el imputado pueda tener acceso a la carpeta de investigación, ello implica también su derecho a obtener copia de su contenido.

VI. Decisión

104. De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada, porque existe divergencia entre los razonamientos de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico.

105. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitucional Federal; 219, 220 y 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado IV de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el apartado V de este fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese como en derecho corresponda; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación al Pleno de Circuito y al Tribunal Colegiado en cita; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017

en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.P. J/53 P (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 1155.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEFENSA ADECUADA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. EL INDICIADO Y SU DEFENSOR TIENEN DERECHO A OBTENER COPIAS O REPRODUCCIONES FOTOGRÁFICAS DE LOS DATOS DE PRUEBA QUE OBRAN EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN, CUANDO EL IMPUTADO SE UBICA EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Una interpretación sistemática de los artículos 113 y 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite concluir que el imputado y su defensor podrán tener acceso a los registros de la investigación cuando aquél se encuentre detenido, sea citado para comparecer con tal carácter, o bien, sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista. Sin embargo, para el goce efectivo del derecho fundamental de defensa adecuada, debe permitirse que puedan obtener una reproducción de dichos registros, ya sea en copia fotostática o como registro fotográfico cuando el imputado se ubica en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 218, párrafo tercero, del Código aludido lo que es acorde con los principios del sistema procesal penal acusatorio, relativos a la igualdad y equilibrio entre las partes. Sin que obste a lo anterior el hecho de que el artículo 219 del Código aludido establezca que una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tendrán derecho a consultar los registros de investigación y a obtener copia con la oportunidad debida para preparar la defensa, pues dicha disposición legal no debe interpretarse como una regla restrictiva ni considerar que sólo a partir de ese momento procesal pueden obtener copias, ya que de la redacción de dicho precepto deriva la obligación del Ministerio Público de respetar el derecho a una defensa adecuada y de igualdad entre las partes, permitiendo el acceso a los registros de investigación y la obtención de copias o reproducciones fotográficas de los datos que obran en la car-

peta de investigación, de manera que no prohíbe que éstas se obtengan con anterioridad, pues lo que debe privilegiarse es que llegada la audiencia inicial, quien habrá de ser imputado cuente ya con los datos y registros necesarios que le permitan desarrollar una defensa adecuada, por lo que al actualizarse el supuesto en que el imputado pueda tener acceso a la carpeta de investigación, ello implica también su derecho a obtener copia de su contenido.

1a./J. 72/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 149/2019. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 12 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

Tesis y criterio contendientes:

El emitido por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 17/2018, que dio origen a la tesis jurisprudencial PC.I.P. J/53 P (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LOS REGISTROS DE LA INVESTIGACIÓN EN LA ETAPA INICIAL ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. CONSTITUYE UN DERECHO DEL IMPUTADO Y SU DEFENSOR, QUE CONLLEVA LA POSIBILIDAD DE OBTENER COPIAS O SU REGISTRO FOTOGRÁFICO, CON LO QUE SE GARANTIZA EL EJERCICIO DE UNA DEFENSA ADECUADA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 1155, con número de registro digital: 2019292.

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 580/2018, en el que consideró que el artículo 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que una vez que el imputado y su defensor sean convocados a la audiencia inicial, tendrán derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia de los mismos; por tanto, resolvió que la negativa del fiscal responsable de brindarle copias de los datos que obran en la carpeta aludida a la defensa del imputado fue correcta, porque éste ya había comparecido ante la representación social, pero no había sido convocado a la audiencia inicial. Además, señaló que la determinación adoptada no constituye una interpretación restrictiva respecto de los alcances del derecho de defensa adecuada en el nuevo sistema de justicia penal, sino que únicamente se trata del cumplimiento de las pautas que para el ejercicio de dicho derecho estableció el legislador en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Tesis de jurisprudencia 72/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA FEDERAL. EL AUTO POR EL QUE EL JUEZ DECLARA SU INCOMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DE ELLAS, ES IRRECURRIBLE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 535 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, POR LO QUE CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 65/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA NOVENA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS, EN APOYO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO NOVENO CIRCUITO. 26 DE JUNIO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

II. Competencia

7. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis según lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de nuestra Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹ y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

¹ Tesis aislada P. I/2012 (10a.), publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

III. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, órgano que participa en la presente contradicción de tesis. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

IV. Existencia

9. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes:²

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

10. Por otro lado, cabe señalar que aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyen jurisprudencia debidamente integrada, eso no es requisito indispensable para emprender su análisis, esta-

² Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, publicada en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, marzo dos mil diez; materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

blecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, siendo aplicable la tesis L/94 emitida por el Pleno de esta Suprema Corte, con el epígrafe: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."³

11. Para determinar si en el caso se reúnen tales requisitos, se procederá a hacer referencia a los casos de los que tocó conocer a los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis, así como a los criterios que sostuvieron para resolverlos.

12. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple pues ambos Tribunales Colegiados, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de una interpretación normativa para llegar a una solución determinada de los casos que se sometieron a su consideración, como se expone enseguida.

13. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, resolvió en el amparo en revisión ***** , con las siguientes características:

a) Una mujer, por propio derecho y en representación de su menor hija, promovió la práctica de diligencias de jurisdicción voluntaria, las cuales por razón de turno recayeron en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el entonces Distrito Federal, cuyo titular declaró carecer de competencia legal para conocer del asunto.

b) Inconforme con tal resolución, la promovente promovió juicio de amparo, el cual fue turnado a la Juez Primero de Distrito en Materia Civil en la misma entidad, quien por resolución de primero de febrero de mil novecientos noventa y cinco, desechó de plano la demanda, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo entonces vigente, toda vez que el acto que reclamaba de la autoridad responsable no reunía el requisito de definitividad, para los

³ Época Octava. Registro digital: 205420. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, materia común, tesis P. L/94, página 35 "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.—Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establece así."

efectos del juicio de garantías, ya que en su contra procedía un recurso por virtud del cual podía ser revocado, modificado o nulificado.

c) Al respecto, el Juez explicó que el proveído mediante el cual el Juez del conocimiento declara carecer de competencia legal para conocer de las diligencias de jurisdicción voluntaria, es una resolución sujeta a la regla general de definitividad, según la cual deben agotarse los recursos ordinarios. Esto, debido a que al caso le era aplicable el supuesto descrito en el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece: "Ningún tribunal puede negarse a conocer de un asunto, sino por considerarse incompetente. El auto en que un Juez se negare a conocer, es apelable."

d) Luego, como en autos no constaba que la quejosa hubiera interpuesto el referido recurso ordinario concluyó con la improcedencia del juicio de amparo por no cumplir con el principio de definitividad.

e) En contra de dicha determinación la quejosa interpuso recurso de revisión del cual tocó conocer el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyos integrantes declararon fundados los agravios de la recurrente al tenor de las siguientes consideraciones:

- Contrariamente a lo que sostiene el Juez federal de amparo, no se puede estimar que en el caso concreto se actualice causal de improcedencia prevista en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, por no ser cierto que la recurrente hubiera tenido la carga de agotar el recurso de apelación previsto en el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Eso es así, ya que las diligencias de jurisdicción voluntaria se regulan por disposiciones especiales que se encuentran contempladas en el libro tercero, título segundo, "Jurisdicción voluntaria", capítulo I, que abarca los artículos 530 a 537 de dicho ordenamiento federal, debiendo estarse para su conocimiento y tramitación a lo dispuesto en dichos preceptos, incluso en lo relativo a la irrecurribilidad de las resoluciones que se dicten en esa jurisdicción, sobre lo cual el artículo 535 dispone que "Las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria no admiten recurso alguno".

- Por lo anterior, determinó el Tribunal Colegiado, ante la negativa del Juez responsable para conocer y tramitar las referidas diligencias, no es posible interponer el recurso de apelación que pretende el Juez de Distrito que desechó de plano la demanda del juicio de amparo, pues no se puede estimar aplicable el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles como sustento para desechar la demanda de garantías, precisamente por no estar

comprendido dentro de las disposiciones especiales que regulan las diligencias de jurisdicción voluntaria.

- Tal decisión se confirma, dijo el tribunal revisor, porque el artículo 14 citado regula la competencia de los juzgados cuando existe controversia entre las partes, como se advierte del artículo 12 del propio código, localizado dentro del capítulo referente a las competencias, y que establecen lo siguiente: "No influyen, sobre la competencia los cambios en el estado de hecho que tengan lugar después de verificado el emplazamiento" y, como es bien sabido, las diligencias de jurisdicción voluntaria comprenden todos aquellos en que se requiere la intervención del Juez sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas.

f) A partir de las consideraciones anteriores, el Tribunal Colegiado revocó el desechamiento de la demanda de garantías.

14. El Primer Tribunal Colegiado del Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con Residencia en Zacatecas, Zacatecas; en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito resolvió el amparo en revisión ***** (número interno *****), con las siguientes características:

a) Una sociedad anónima de seguros, por conducto de su apoderada, promovió demanda de amparo indirecto contra la resolución emitida por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Hidalgo, en el sentido de declararse incompetente para conocer sobre las diligencias de jurisdicción voluntaria, por razón de territorio.

b) El conocimiento del asunto correspondió al Juez Tercero de Distrito en el Estado de Hidalgo, quien la radicó y admitió a trámite. Seguido el juicio por su cauce legal, dictó la sentencia correspondiente en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo, al considerar que la quejosa debió agotar el recurso de apelación, antes de promover el juicio de amparo, lo anterior a efecto de dar cumplimiento con el principio de definitividad que rige al juicio de garantías.

c) Inconforme con tal resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, quien lo admitió a trámite.

d) Por oficio STCCNO/14/2017, de nueve de enero de dos mil diecisiete, el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo

de la Judicatura Federal comunicó que dicha comisión determinó que el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, con sede en Pachuca, Hidalgo, recibiera el apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, para el dictado de la sentencia, cuyos integrantes emitieron su criterio a partir de las consideraciones siguientes:

- Dicho Tribunal Colegiado partió de la premisa de que lo relativo a la competencia de los órganos jurisdiccionales para sustanciar y solventar todos y cada uno de los negocios civiles federales, incluidas las jurisdicciones voluntarias, se rigen bajo las reglas precisadas en los artículos 12 a 38 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues dichos artículos regulan qué porción de jurisdicción corresponde a los juzgados cuando conozcan de asuntos civiles, no sólo tratándose de aquellos en que exista controversia entre las partes, sino también respecto de aquellos que no sean litigiosos, como se confirma con lo preceptuado por el artículo 24, fracción VIII, del código invocado, al instituir expresamente acerca de la competencia territorial de los tribunales para conocer de los actos de jurisdicción voluntaria.

- A su vez precisó que, tratándose de la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer de los asuntos civiles federales, la legislación adjetiva precisa reglas especiales, que en ese aspecto particular han de observarse en cualquier asunto; separadas de las normas que regirán para la sustanciación y culminación de cada procedimiento –ordinario, extraordinario, medios preparatorios, jurisdicción voluntaria, etcétera–.

- El órgano jurisdiccional auxiliar consideró que, para que un tribunal pueda desarrollar un procedimiento o proceso judicial civil federal –tanto contencioso como voluntario–, la legislación adjetiva de la materia precisa reglas especiales que concretan el trámite específico a seguir, puntualizan cómo deben actuar, para que el juzgador acepte o rechace el conocimiento de un asunto, y en su caso decida sobre la controversia.

- Y, una vez asumida la competencia, el trámite que éste dé al asunto será entonces conforme a las reglas procesales que indica el mismo Código Federal, en el entendido de que las cuestiones que se dicten en un asunto con relación a la competencia se rige por sus propias reglas particulares o especiales, de modo que cuando se promueva una jurisdicción voluntaria, para concretar el tribunal competente, ésta se rige por las pautas contenidas en los artículos 12 a 38 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Por lo que, en su concepto, la resolución de un Juez en el sentido de declararse incompetente para conocer de un asunto de jurisdicción volunta-

ria, no es propiamente una resolución de las que se refiere el artículo 535 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues en ese caso no se resuelven cuestiones atinentes a la jurisdicción voluntaria, sino tan sólo una cuestión de competencia que, como ya se dijo, se rige por sus propias reglas específicas.

15. Una vez precisados los antecedentes y los criterios que adoptaron los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis, esta Primera Sala advierte que los dos órganos federales se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si en aquellos casos en que un Juez federal declara carecer de competencia legal para conocer de las diligencias de jurisdicción voluntaria, procede el recurso de apelación, de acuerdo al artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles y, por ende, dicho medio de impugnación debe agotarse antes de promover el juicio de amparo indirecto o si, en su caso, el juicio de garantías procede desde luego en atención a lo establecido en el artículo 535 del mismo ordenamiento legal, que prevé que las resoluciones dictadas en las diligencias de jurisdicción voluntaria no admiten recurso alguno.

16. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo de los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis también se satisface en el presente asunto, puesto que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, giraron en torno a una misma problemática jurídica surgida con motivo de que los Jueces federales de instancia declararon carecer de competencia legal para conocer de las diligencias de jurisdicción voluntaria sometidas a su potestad, sobre lo cual cada uno adoptó una solución distinta de su homólogo.

17. El **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con Residencia en Zacatecas, Zacatecas** argumentó que, lo relativo a la competencia de los órganos jurisdiccionales para sustanciar y solventar todos y cada uno de los negocios civiles federales, incluidas las diligencias de jurisdicción voluntaria, se rige bajo las reglas especiales precisadas en los artículos 12 a 38 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecen qué porción de jurisdicción corresponde a los juzgados cuando conocen de asuntos civiles. Dicho órgano jurisdiccional revisor concluyó que la resolución en que un Juez se declara carecer de competencia para conocer un asunto de jurisdicción voluntaria, desechando la demanda y poniéndola a disposición del actor con sus anexos sin enviarla a otro tribunal, no es propiamente una resolución de las que se refiere el artículo 535 de la legislación adjetiva invocada, pues no resuelve cuestiones atinentes a la jurisdicción voluntaria, sino que, únicamente resuelve una cuestión de competencia que, como ya se dijo se rige por sus propias reglas.

18. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en el amparo en revisión que se sometió a su consideración, concluyó que no es cierto que la recurrente hubiera tenido que agotar previamente a la interposición de su demanda de garantías, el recurso de apelación previsto en el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que las diligencias de jurisdicción voluntaria se regulan por disposiciones especiales, por lo que su tramitación debe estarse a lo dispuesto en dichos preceptos, incluso en lo relativo a la irrecurribilidad de las resoluciones que se dicten en esa jurisdicción.

19. El Tribunal Colegiado concluyó, que ante la negativa del Juez responsable para conocer y tramitar las referidas diligencias, no es el caso de interponer el recurso de apelación que pretende el Juez de Distrito, por lo que no procedía desechar la demanda de garantías.

20. De ahí que esta Primera Sala considera que el presente asunto cumple con el segundo de los requisitos establecidos para la existencia de contradicciones de tesis, pues lo cierto es que lo afirmado por uno de los Tribunales Colegiados fue negado por el otro, esto es, mientras que uno de ellos concluyó que contra la resolución que desecha las diligencias de jurisdicción voluntaria es procedente el recurso de apelación, que debe agotarse previamente a promover el juicio de amparo, el otro sostuvo que no es necesario interponer dicho recurso, para promover tal juicio de garantías.

21. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la siguiente pregunta:

El auto inicial, por el que el Juez de Distrito declara carecer de competencia legal para conocer de las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal, ¿es impugnabile mediante el recurso de apelación previsto en el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles, o si tal resolución es irrecurrible, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en términos del numeral 535 del propio ordenamiento procesal?

22. Así las cosas y habiendo quedado acreditados los requisitos de procedencia de las contradicciones de tesis, esta Primera Sala considera que en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada, en atención a que los órganos colegiados abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica y llegaron a conclusiones contrarias. Por tanto, ha lugar a dar respuesta a la interrogante que resulta de dicha oposición de criterios.

V. Estudio de fondo

23. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la respuesta que corresponde a esa interrogante coincide, en lo sustancial, con el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al tenor de la jurisprudencia que emita este Alto Tribunal, por las razones que enseguida se explican:

24. En primer lugar, es necesario dejar en claro que los procedimientos jurisdiccionales deben tramitarse mediante la vía y forma correcta, en los términos precisados en la ley, conforme a la pretensión formulada, de manera que una vez que el juzgador admite la demanda por considerar que fue esa la vía adecuada, el procedimiento deberá regirse por las reglas específicas que le corresponden.

25. En el caso de las diligencias de jurisdicción voluntaria, la vía se puede verificar desde el escrito inicial, no solamente porque el promovente lo manifieste expresamente al formular su solicitud, sino porque en este tipo de diligencias no hay controversia entre partes.⁴

26. Las diligencias de jurisdicción voluntaria comprenden todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, requieren la intervención del Juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión litigiosa alguna entre partes determinadas, es decir, sin que exista controversia alguna por resolver, toda vez que éstas son un procedimiento de mera constatación o demostración de hechos o circunstancias en las que no existe controversia entre las partes, de manera que su finalidad no es resolver conflicto alguno.

27. Luego, cuando ocurre que, desde el primer auto, el Juez declara carecer de competencia para conocer del asunto, sin emitir pronunciamiento alguno sobre la vía y, por ende, se da por concluido el procedimiento respectivo, como ocurrió en los casos que participan en esta contradicción, debe

⁴ De hecho, esa es la premisa principal por la que este Alto Tribunal determinó la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la resolución que les pone fin, en términos de la tesis sustentada por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página setecientos ochenta y tres, del Tomo LXXXVII, del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, que dice: "JURISDICCION VOLUNTARIA, AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN DILIGENCIAS DE.—La resolución pronunciada en diligencias de jurisdicción voluntaria en que no ha habido controversia judicial alguna, no puede conceptuarse la sentencia definitiva a que se contraen los artículos 103 y 107 constitucionales y 158 de la ley orgánica de esos preceptos, y por lo mismo, contra esa resolución no procede el amparo directo, sino el indirecto."

atenderse al principio de especialidad, conforme al cual, la norma especial prevalece sobre la general, en términos del artículo 11 del Código Civil Federal, aplicado a contrario sensu, en el que se prevé:

"Artículo 11. Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes."

28. Por consiguiente, en el caso de la jurisdicción voluntaria, se deben aplicar las normas especiales que se encuentran previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, libro III "Procedimientos Especiales", título segundo "Jurisdicción voluntaria", que comprenden los artículos 530 al 537,⁵ sin que sea el caso de atender a las reglas generales que imperan respecto de la determinación específica de que se trata, como en el caso es el tema de la competencia, pues un razonamiento de ese tipo llevaría al extremo de atender a las reglas generales aplicables a cada etapa del proceso o del procedimiento (verbigracia, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, la formulación de alegatos, etcétera), lo que además de generar incertidumbre jurídica en los gobernados, quienes confiados en que el legislador expresamente dispuso que las

⁵ **"Artículo 530.** La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del Juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas."

"Artículo 531. Cuando fuere necesaria la audiencia de alguna persona, será citada conforme a derecho, advirtiéndole, en la citación, que quedan, por tres días, las actuaciones en la secretaría, para que se imponga de ellas, y se le señalará día y hora para la audiencia, a la que concurrirá el promovente, sin que sea obstáculo, para la celebración de ella, la falta de asistencia de éste."

"Artículo 532. Se oirá precisamente al Ministerio Público Federal:

"I. Cuando la solicitud promovida afecte los intereses de la Federación;

"II. Cuando se refiera a la persona o bienes de menores o incapacitados;

"III. Cuando tenga relación con los derechos o bienes de un ausente; y,

"IV. Cuando lo dispusieren las leyes."

"Artículo 533. Si, a la solicitud promovida, se opusiere parte legítima, se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio.

"Si la oposición se hiciere por quien no tenga personalidad ni interés para ello, el Juez la desechará de plano. Igualmente desechará las oposiciones presentadas después de efectuado el acto de jurisdicción voluntaria, reservando su derecho al opositor."

"Artículo 534. El Juez podrá variar o modificar las providencias que dictare, sin sujeción estricta a los términos y formas establecidos respecto de la jurisdicción contenciosa.

"No se comprenden, en esa disposición, los autos que tengan fuerza de definitivos, a no ser que se demuestre que cambiaron las circunstancias que determinaron la resolución."

"Artículo 535. Las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria no admiten recurso alguno."

"Artículo 536. Nunca se practicará diligencia alguna de jurisdicción voluntaria de que pueda resultar perjuicio a la Federación. Las que se practicaren en contravención de este precepto serán nulas de pleno derecho, y no producirán efecto legal alguno."

"Artículo 537. No procede la acumulación de un expediente de jurisdicción voluntaria y otro de jurisdicción contenciosa."

resoluciones dictadas en la vía de jurisdicción voluntaria en materia federal no sean recurribles, a la postre resulte que, en realidad, no se observa lo prescrito por el legislador democrático en ejercicio de su libertad de configuración, porque bajo una concepción distorsionada del comentado principio de especialidad, no se atiende a la naturaleza del asunto en el que se gesticione el acto que pretenda combatirse por la vía del amparo, sino más bien a lo que específicamente haya resuelto el Juez y a las disposiciones que, acerca de su determinación, haya regulado el legislador, esto es, que deba atenderse al tipo de resolución que quiera atacarse, en lugar de la voluntad expresa del legislador al consignar normas específicas sobre las reglas que habrán de imperar en el procedimiento respectivo y que, en el caso de las diligencias de jurisdicción voluntaria proscriben la procedencia de cualquier medio ordinario de impugnación tratándose de las resoluciones emitidas en ese procedimiento judicial.

29. Así, en razón a que si el legislador ordinario federal, en el mencionado precepto 535 del Código Federal de Procedimientos Civiles, claramente dispuso que las resoluciones dictadas en dicha vía no contenciosa son irrecorribles, no es válido que bajo una pretendida diversa regla contenida en el capítulo de las competencias, se imponga al justiciable la carga de acudir a una segunda instancia, como presupuesto para acudir al juicio de amparo a combatir el acuerdo por el que el Juez federal declara carecer de competencia para conocer de esas diligencias de jurisdicción voluntaria (con lo que quedan concluidas las mismas), porque de haber sido esa la voluntad del legislador, así lo hubiese consignado a modo de salvedad en aquel precepto.

30. En tales circunstancias, tratándose de aquellos supuestos en que el Juez declara carecer de competencia para conocer de las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal, con lo que se da por concluido el procedimiento respectivo, no es el caso de agotar el recurso de apelación previsto en el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles previamente a la promoción del juicio de amparo indirecto, ante su inaplicabilidad, toda vez que el procedimiento de que se trata se regula por disposiciones especiales; de ahí que el juzgador, para su conocimiento y tramitación, debe estarse a lo dispuesto en dichos preceptos, entre los que se encuentra el artículo 535 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dispone: "**Las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria no admiten recurso alguno**".

31. Lo anterior porque, si fue voluntad expresa del legislador ordinario que ninguna de las resoluciones dictadas en las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal fueran recurribles, trátense de autos, decretos, resoluciones interlocutorias o definitivas, tal como así lo consignó en el artículo 535 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el intérprete no tiene por qué hacer distinción alguna para hacer procedente cualquier recurso o medio ordinario de impugnación que, pudiendo encontrarse diseminado a lo

largo de ese cuerpo normativo, sólo atendiera al tipo de resolución pronunciada por el Juez, como sucede con lo dispuesto por el artículo 14 del mismo ordenamiento jurídico, pues entonces se desconocería la regla específica establecida en el artículo 535 del código adjetivo en cita.

32. **Conclusión.** En relatadas condiciones, esta Primera Sala concluye que la resolución dictada en las diligencias de jurisdicción voluntaria promovidas ante Juez federal, por la que dicho juzgador declara carecer de competencia legal para conocer de ellas, no admite recurso alguno en términos del artículo 535 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que no existe razón fundada para imponer al justiciable la carga de interponer el recurso de apelación previsto en el artículo 14 del propio código procesal, como requisito de procedibilidad para la promoción del juicio de amparo indirecto, lo anterior atendiendo al principio de especialización en el que debe prevalecer la norma especial sobre la general.

VI. Decisión

33. En estas circunstancias, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:

DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA FEDERAL. EL AUTO POR EL QUE EL JUEZ DECLARA SU INCOMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DE ELLAS, ES IRRECURRIBLE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 535 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, POR LO QUE CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. El auto inicial, por el que el Juez de Distrito declara carecer de competencia legal para conocer de las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal, es irrecurrible en términos del artículo 535 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que no resulta válido exigir al justiciable la carga de interponer el recurso de apelación previsto por el artículo 14 del mismo ordenamiento, como requisito de procedibilidad del juicio de amparo. Lo anterior es así, porque tales diligencias se regulan por disposiciones especiales que se encuentran contempladas en el Libro Tercero, Título Segundo, denominado "Jurisdicción Voluntaria", Capítulo I, intitulado "Disposiciones Generales", del código citado, en cuyo artículo 535 el legislador previó la irrecurribilidad de las resoluciones que se dicten en ese tipo de procedimientos, sin que sea el caso de atender a las disposiciones generales que rigen la determinación específica de que se trata, como en el caso es la competencia, pues un razonamiento de ese tipo llevaría al extremo de atender a las reglas generales aplicables a cada etapa del proceso, lo que además de generar incertidumbre jurídica en los gobernados, quienes confiados en que el legislador expresamente dispuso que las resoluciones dictadas en la vía de jurisdicción

voluntaria en materia federal no sean recurribles, a la postre resulte que, en realidad, no se observa lo prescrito por él en ejercicio de su libertad de configuración, porque bajo una concepción distorsionada del principio de especialidad no se atiende a la naturaleza del asunto en el que se geste el acto que pretenda combatirse por la vía del amparo, sino más bien a lo que específicamente haya resuelto el Juez y a las disposiciones que, acerca de su determinación, haya regulado el legislador, esto es, que deba atenderse al tipo de resolución que quiera atacarse, en lugar de la voluntad expresa del legislador al consignar las normas específicas que habrán de imperar en el procedimiento respectivo y que, en el caso de las diligencias de jurisdicción voluntaria proscriben la procedencia de cualquier medio ordinario de impugnación tratándose de las resoluciones emitidas en ese procedimiento judicial.

34. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 215, 216, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca 65/2019 se refiere, suscitada entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con Residencia en Zacatecas, Zacatecas, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** (número interno *****); y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión *****.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos título, subtítulo y texto quedaron anotados en el último apartado de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Luis María Aguilar Mo-

rales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente), en contra el emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA FEDERAL. EL AUTO POR EL QUE EL JUEZ DECLARA SU INCOMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DE ELLAS, ES IRRECURRENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 535 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, POR LO QUE CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. El auto inicial, por el que el Juez de Distrito declara carecer de competencia legal para conocer de las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal, es irrecurrible en términos del artículo 535 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que no resulta válido exigir al justiciable la carga de interponer el recurso de apelación previsto por el artículo 14 del mismo ordenamiento, como requisito de procedibilidad del juicio de amparo. Lo anterior es así, porque tales diligencias se regulan por disposiciones especiales que se encuentran contempladas en el Libro Tercero, Título Segundo, denominado "Jurisdicción Voluntaria", Capítulo I, intitulado "Disposiciones Generales", del código citado, en cuyo artículo 535 el legislador previó la irrecurribilidad de las resoluciones que se dicten en ese tipo de procedimientos, sin que sea el caso de atender a las disposiciones generales que rigen la determinación específica de que se trata, como en el caso es la competencia, pues un razonamiento de ese tipo llevaría al extremo de atender a las reglas generales aplicables a cada etapa del proceso, lo que además de generar incertidumbre jurídica en los gobernados, quienes confiados en que el legislador expresamente dispuso que las resoluciones dictadas en la vía de jurisdicción voluntaria en materia federal no sean recurribles, a la postre resulte que, en realidad, no se observa lo prescrito por él en ejercicio de su libertad de configuración, porque bajo una concepción distorsionada del principio de especialidad no se atiende a la

naturaleza del asunto en el que se geste el acto que pretenda combatirse por la vía del amparo, sino más bien a lo que específicamente haya resuelto el Juez y a las disposiciones que, acerca de su determinación, haya regulado el legislador, esto es, que deba atenderse al tipo de resolución que quiera atacarse, en lugar de la voluntad expresa del legislador al consignar las normas específicas que habrán de imperar en el procedimiento respectivo y que, en el caso de las diligencias de jurisdicción voluntaria proscriben la procedencia de cualquier medio ordinario de impugnación tratándose de las resoluciones emitidas en ese procedimiento judicial.

1a./J. 59/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 65/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con Residencia en Zacatecas, Zacatecas, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, 26 de junio de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 430/95, que dio origen a la tesis aislada I.3o.C.9 C, de rubro: "DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA FEDERAL. LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS, HACE PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO DE APELACION.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, abril de 1995, página 146, con número de registro digital: 205328.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con Residencia en Zacatecas, Zacatecas; en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 399/2018 (cuaderno auxiliar 36/2019), del que derivó la tesis aislada (IX Región) 1o.5 C (10a.), de rubro: "DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. SI SE IMPUGNA LA DECLARACIÓN DEL JUEZ, DE NEGARSE A CONOCER DE UN ASUNTO EN ESTA MATERIA, POR CONSIDERARSE INCOMPETENTE, DEBE AGOTARSE, PREVIO AL AMPARO, EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.", publicada en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo III, abril de 2019, página 2026, con número de registro digital: 2019627.

Tesis de jurisprudencia 59/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

EMPLAZAMIENTO. PARA CUMPLIR EL REQUISITO DE QUE EL NOTIFICADOR SE CERCIORE DEL DOMICILIO DEL DEMANDADO, ES INNECESARIA UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA PERSONA QUE INFORMA DE LO ANTERIOR O CON LA QUE SE ENTIENDE LA DILIGENCIA, QUE SE NEGÓ A DAR SU NOMBRE, A IDENTIFICARSE O A FIRMAR (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 14/95).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 17/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO, EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 5 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

II. Competencia

4. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

5. Lo anterior, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de la especialidad de la Primera Sala. Lo anterior, sobre la base, además, en el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011.)."⁴

⁴ Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Libro VI, Tomo 1, marzo 2012, página 9, Décima Época, registro digital: 2000331.

III. Legitimación

6. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis fue realizada por el secretario en funciones de Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, órgano que emitió la resolución en la que se sustenta uno de los criterios contendientes, y en la que participó el denunciante. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al tratarse del integrante de uno de los Tribunales Colegiados que participa de los criterios en contradicción.

IV. Existencia

7. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ consisten en que:

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este primer requisito sí se satisface, pues a juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver las cuestiones litigiosas presen-

⁵ Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

tadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

9. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** resolvió el amparo en revisión ***** , de las siguientes características.

10. Una sociedad mercantil presentó demanda de amparo indirecto contra el emplazamiento a un juicio ordinario civil, toda vez que el actuario no se cercioró de que el domicilio en que se practicó fuera correcto.

11. El Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que el emplazamiento realizado a la demandada fue apegado a las disposiciones legales aplicables al caso, al llevarse a cabo en el domicilio designado para tal efecto, se hizo constar quién la realizó, la forma en que se cercioró de la identidad del domicilio, se dejó citatorio ante la ausencia de la parte demandada y, al dejar de atender a la cita, se entendió la diligencia con la persona que se encontraba en el domicilio, que resultó ser empleado de la buscada y se entregaron las copias de traslado; por ello, subsistió la fe pública sobre la realización de dicha diligencia con apego a la legalidad, sin que la promovente del amparo ofreciera prueba en contrario.

12. La peticionaria del amparo interpuso recurso de revisión. El tribunal federal resolvió revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo, en atención a las siguientes consideraciones:

a. Son fundados los conceptos de violación suplidos en su deficiencia, en atención a que el emplazamiento es de orden público.

b. Se precisó que si bien el juicio de origen se siguió ante un Juez de Orizaba, Veracruz, cuya tramitación se lleva a cabo conforme al ordenamiento adjetivo civil de ese Estado; para la práctica del emplazamiento debe atenderse a las reglas del Estado de Puebla, al haberse diligenciado por exhorto en este último lugar. Lo anterior, de conformidad con el principio de soberanía estatal, previsto en el artículo 121, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, la legislación de cada Estado es aplicable en su territorio, no fuera de él.

c. Tanto en el citatorio como en la diligencia de llamamiento a juicio, el fedatario judicial omitió asentar las razones específicas de los medios de convicción por los que se cercioró que en el lugar en que se constituyó, correspondía efectivamente al domicilio de la parte demandada, en violación al

artículo 61, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla.

d. Esto es, el notificador omitió precisar, circunstanciadamente, cómo fue que llegó a la conclusión de que en el domicilio en el que se constituyó correspondía al de la persona moral quejosa, pues para ello no es suficiente indicar que fue por el dicho del vecino más cercano, quien se negó a proporcionar su nombre; pues esas expresiones deben robustecerse con datos que reflejen que los hechos asentados en el acta respectiva corresponden a la realidad; por ejemplo, las señas particulares: complexión, estatura, edad aproximada, tipo y color de pelo, o bien otro tipo de señas particulares, como el color de ojos, tipo de cejas o, incluso, la existencia de alguna característica física singular **que permita diferenciar de los demás** a aquella persona que dijo ser vecino, o cualquier otro dato que lograra corroborar lo asentado por el notificador, ya que la consignación de esas particularidades brindan certidumbre de que el demandado no quedó inaudito y tuvo a su alcance la oportunidad de defenderse.

e. En ese sentido, un dato de que hubo el cercioramiento, es el señalamiento del nombre completo de la persona a través de la cual, se obtuvo la constatación de estar en el domicilio correcto; pero **cuando no se proporciona, es preciso que el fedatario identifique a la persona asentando las características que lleven a su individualización**, a través de su media filiación como una de las formas de satisfacer el requisito de precisar la identidad de los vecinos, que como razón pormenorizada exige la ley aplicable.

f. Algo similar procede respecto de la persona con quien se entendió la diligencia, quien debió proporcionar los elementos a su alcance para demostrar ser empleado de la demandada, pues no se advierte que el actuario le haya pedido su identificación, o si portaba algún gafete o credencial, o si usaba uniforme, así como las manifestaciones o razones que lo llevaron a concluir que, efectivamente, la empresa demandada se ubica en el inmueble, pues en todo caso debió conocer ese hecho por algún distintivo del edificio como rótulos o papelería de la empresa, ya que no hay forma de corroborar que la persona que lo atendió labore en la empresa demandada y si ésta tiene su domicilio en el lugar que se menciona en la diligencia, para lo cual no basta indicar que coincide el número oficial que aparece en la fachada.

g. Ni es suficiente que ante la negativa de esa persona para identificarse, el fedatario lo haya descrito como una persona con tez morena, robusto, pelo negro, mayor de edad, con lo cual no puede considerarse

cerciorado de que el domicilio corresponde a la demandada. El único supuesto en que la formalidad puede eximirse, es cuando la diligencia se practique en la persona del interesado.

h. Aunque el notificador asentó que la persona con quien entendió la diligencia no firmó por no creerlo necesario, se incumple el requisito del artículo 53 del código mencionado, pues no indica la razón por la que no firma, ni corresponde a los interesados hacer esas consideraciones por no quedar a su libre albedrío.

13. En similar sentido, el Tribunal Colegiado resolvió los amparos en revisión *****, *****, ***** y *****, que generaron, la siguiente jurisprudencia:⁶

"EMPLAZAMIENTO. CUANDO EL CERCIORAMIENTO DEL DOMICILIO LO OBTUVO EL DILIGENCIARIO POR EL DICHO DEL VECINO MÁS CERCANO AL LUGAR, QUIEN NO PROPORCIONÓ SU NOMBRE, ES NECESARIO QUE EN EL ACTA CORRESPONDIENTE INDIQUE LA MEDIA FILIACIÓN DE ESA PERSONA A FIN DE SATISFACER EL REQUISITO DE PRECISAR SU IDENTIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). En términos de la fracción II del artículo 61 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla, quien realice el emplazamiento fuera del recinto judicial debe cerciorarse, por cualquier medio, de que la persona que deba ser emplazada tiene su domicilio en la casa designada, de lo cual se asentará en autos la razón correspondiente; en tal virtud, el diligenciario que lo practique debe señalar circunstanciadamente cómo fue que llegó a la conclusión de que en el domicilio en el que se constituyó era el de la persona buscada, ya que para ello no es suficiente que indique que tal cercioramiento lo tuvo por el dicho del vecino más cercano del lugar, quien se negó a proporcionar su nombre; el cual manifestó que ése era el domicilio de la parte demandada, lo que por sí solo no permite tener por satisfecho este requisito, ni sostener la legalidad del llamamiento a juicio, en tanto no constituye la razón pormenorizada de su actuar, en la medida en que esas expresiones deben robustecerse con datos que reflejen que los hechos asentados en el acta respectiva corresponden a la realidad, y ello se obtiene si en ésta se incluyen mayores elementos como lo son, a manera de ejemplo, las señas particulares, esto es: complexión, esta-

⁶ Jurisprudencia VI.2o.C. J/26 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, Tomo III, septiembre de 2017, materia civil, de la Décima Época, página 1756 «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas», registro digital: 2015182.

tura, edad aproximada, tipo y color de pelo, o bien, otro tipo de señas particulares, como el color de ojos, tipo de cejas o, incluso, la existencia de alguna característica física que permita diferenciar de los demás a aquella persona que dijo ser vecino, así como cualquier otro dato que logre corroborar lo asentado por el ejecutor, en tanto que la consignación de esas particularidades brinda certidumbre de que el demandado no queda inaudito y tiene a su alcance la oportunidad de defenderse. Y si bien un dato del cercioramiento es el señalamiento del nombre completo de la persona a través de la cual se obtuvo la constatación de estar en el domicilio correcto, cuando éste no se proporciona, entonces, a pesar de que no lo disponga el aludido numeral, es necesario que el fedatario identifique a esa persona asentando características que lleven a su individualización, siendo la media filiación una de las maneras de satisfacer el requisito de precisar la identidad de los vecinos, que como razón pormenorizada exige la legislación aplicable."

14. El **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, resolvió el amparo en revisión ******, con las siguientes características:

15. El quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento ordenada en un juicio ejecutivo mercantil, al estimar que no se cumplieron las formalidades esenciales previstas por la ley para su realización.

16. El Juez de Distrito resolvió negar el amparo, pues a su juicio la diligencia del emplazamiento cumplió con las formalidades de ley, esto, ya que se entendió con quien adujo ser familiar (esposa) del buscado y habitar en ese lugar; además, no existió elemento alguno que desvirtuara lo asentado por el notificador, sobre el domicilio, ni que la persona que atendió a dicho actuario no fuera su familiar; la descripción realizada a dicha persona no correspondiera a su media filiación, o que aquélla no hubiera estado en ese lugar el día y la hora en que se realizó esa diligencia, lo que gozaba de la presunción de legalidad, por estar el notificador investido de fe pública.

17. Inconforme con tal resolución, el promovente del amparo interpuso recurso de revisión.

18. El Tribunal Colegiado resolvió revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo para efectos, bajo las consideraciones siguientes:

a. Suplidos en su deficiencia, los agravios son fundados, ya que el emplazamiento es una cuestión de orden público, cuya ilegalidad genera

la violación más trascendente porque impide el derecho de audiencia del afectado.

b. De acuerdo con los artículos 1392 y 1393 del Código de Comercio, 309, fracción I, 310 y 311 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, los requisitos necesarios para la legalidad de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, son: I. Cercioramiento de ser el domicilio del demandado; II. Al no encontrar al deudor en la primera búsqueda, se deja citatorio para que espere a una hora determinada; III. El emplazamiento de la parte demandada se realizará de manera personal al interesado o a su representante o procurador, en el domicilio señalado por su contraparte, que puede ser su habitación, su despacho, establecimiento mercantil o su taller; o bien, en el lugar que trabaje u otro que frecuente y en el que ha de creerse que se halle al llevar la cita; IV. Las notificaciones personales se realizarán de la siguiente manera: A) Se entenderán con el interesado, su representante, mandatario o procurador, a quien se le entregará cédula, contendrá la clase de procedimiento y lo que demande, el nombre y apellidos de las partes, el Juez o tribunal que manda practicar la diligencia; transcripción de la determinación que se manda notificar, el nombre y apellidos de la persona a quien se entrega; B) Se levantará acta de tal diligencia, a la que se agregará copia de la cédula entregada, en la que se procurará recabar la firma de aquel con quien se hubiera entendido la actuación; C) El notificador deberá identificarse ante la persona con la que entienda la diligencia, a quien le requerirá para que a su vez se identifique y asentará su resultado, así como los medios por los que se cercioró ser el domicilio del buscado, para lo cual puede solicitar la exhibición de documentos que lo acrediten, así como aquellos signos exteriores del inmueble que puedan servir de comprobación de haber acudido al domicilio señalado como del buscado y las demás manifestaciones que haga el que reciba la notificación en cuanto a su relación laboral, de parentesco, negocios, de habitación o cualquier otra existente con el interesado.

c. En el caso, el citatorio no se ajusta a lo previsto en el artículo 1393 del Código de Comercio, ya que el actuario sólo dijo haberse cerciorado de ser el domicilio por así indicarlo la nomenclatura, sin señalar los medios por los que se cercioró que ahí reside el demandado, para lo cual debió detallar los signos exteriores del inmueble que sirvieran de comprobación de que se constituyó en el domicilio correcto; tampoco hizo constar que requiriera la presencia del deudor para que, en caso de ausencia, se dejara el citatorio; ni se levantó razón actuarial del citatorio.

d. La diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento tampoco cumple los requisitos, pues al no estar presente el buscado, se entendió con una persona que se negó a dar su nombre, pero que dijo vivir ahí y ser la esposa del demandado, además de que no quiso identificarse; y aunque en la parte final del acta se precisó la media filiación de la persona que entendió la diligencia, y los signos externos del inmueble, lo anterior es insuficiente para cumplir el requisito del cercioramiento, por cualquier medio, de que la persona que debe ser emplazada tiene su domicilio en la casa designada, pues en el caso quien entendió la diligencia, se negó a dar su nombre e identificarse, incluso no firmó ni asentó su huella en el acta; lo que hace necesario que el actuario **precise de manera más específica los datos que den singularidad a la persona que atiende la diligencia.**

e. Ante el hecho de que la persona no da su nombre ni se identifica ni firma, el cercioramiento debe robustecerse con datos que reflejen que los hechos asentados en el acta corresponden a la realidad, lo que puede obtenerse a través de la media filiación de la persona, sin que baste señalar color de piel, complexión, estatura y edad aproximada, pues **esa media filiación genérica no permite diferenciarla de los demás**, por lo que se necesita precisar las características particulares más notables (complexión, estatura, edad aproximada, tipo y color de pelo, tipo de ceja, color de ojos, o incluso alguna característica física singular).

f. También es incorrecto que la media filiación y las características externas del inmueble, se ubiquen en la parte final del acta, porque no es congruente con el seguimiento de la diligencia y genera incertidumbre sobre el correcto seguimiento de las etapas, pues todo lo relativo al cercioramiento del domicilio de la persona buscada debe asentarse al principio del acta.

g. De ahí que se estime ilegal el emplazamiento, con independencia de la fe pública del actuario, ya que ésta no desvanece los vicios del acto.

19. Lo resuelto en ese recurso de revisión, dio origen a la tesis aislada I.11o.C.16 C (10a.), cuyos rubro y texto son:

"REQUERIMIENTO DE PAGO, EMBARGO Y EMPLAZAMIENTO, PREVIO CITATORIO. EN LA MEDIA FILIACIÓN ASENTADA POR EL FEDATARIO RESPECTO DE LA PERSONA QUE LE MANIFESTÓ SER ÉSE EL DOMICILIO DEL BUSCADO, PARA TENER POR SATISFECHO EL REQUERIMIENTO DE CERCIORAMIENTO DEL DOMICILIO DEL DEUDOR, DEBE PRECISAR LAS CARACTERÍSTICAS MÁS NOTABLES DE LA PERSONA CON LA QUE SE ENTIENDE LA DILIGENCIA, A EFECTO DE PARTICULARIZARLA DE OTRAS PERSONAS. Si el

actuario al constituirse nuevamente en el domicilio indicado por la parte actora a fin de lograr la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, previo citatorio, es atendido por una persona, diversa al deudor, que se niega a dar su nombre e identificarse, y que incluso no firma el acta respectiva, persona de la cual plasma como media filiación su estatura, complejión, color de piel y edad aproximada; tal circunstancia por sí sola no permite tener por satisfecho el debido cercioramiento de que la persona buscada tiene su domicilio en ese lugar, pues el aludido cercioramiento debe derivarse de datos que reflejen que los hechos asentados en el acta corresponden a la realidad, lo que si bien puede obtenerse a través del establecimiento de una media filiación de la persona que le manifiesta ese hecho y con la que se entiende la diligencia; también lo es que la misma no sólo debe contener los rasgos genéricos de una persona, como lo es estatura, edad, complejión y color de piel, sino que debe precisar las características particulares más notables que advierta y que den singularidad a la persona con la que se entiende tal diligencia; como pudiera ser la existencia de alguna característica física que permita diferenciar a la persona de las demás, de tal manera que esa media filiación permita satisfacer el requisito de precisar la identidad de la persona con la que se entiende la diligencia y quien manifestó ser ése el domicilio del buscado, ya que de lo contrario ésta se tornaría irregular.¹⁷

20. Finalmente, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, resolvió el amparo en revisión ***** , cuyas características son:

21. Una persona física promovió demanda de amparo indirecto, en la etapa de ejecución de sentencia, contra la falta de emplazamiento al procedimiento especial hipotecario promovido en su contra, en el que se dictó sentencia condenatoria y durante el procedimiento de remate, el Juez del conocimiento ordenó otorgar la escritura pública en rebeldía del demandado, motivo por el que el quejoso se ostentó como extraño al juicio por equiparación.

22. El Juez de Distrito concedió el amparo para efectos, al estimar que el emplazamiento adolecía de un verdadero cercioramiento de que el lugar en el que se practicó la diligencia hubiera sido el domicilio del demandado. Esto, porque la persona con quien se entendió la diligencia fue quien dijo a la notificadora que ese lugar era el domicilio del demandado, pero esa persona señaló ser primo político del buscado, proporcionó su nombre y apellido, sin

¹⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, materia civil, de la Décima Época, página 2072, registro digital: 2003138.

identificarse ni firmar y la actuario sólo hizo una descripción genérica de su tez, complexión y estatura, lo que estimó insuficiente para particularizarla de otras personas, sin que hubiera asentado lo relativo a su edad, lo que impedía conocer si se trataba de un menor de edad o un incapaz. Razón por la que consideró que no se cumplían los requisitos previstos en el artículo 67, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tamaulipas.

23. El tercero interesado interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado calificó de fundados los agravios hechos valer por el recurrente, para revocar la sentencia recurrida y negar el amparo, con base en las consideraciones siguientes:

a. Es innecesario asentar mayores características sobre la persona que atendió el emplazamiento impugnado y de cuyo dicho derivó el cercioramiento de que ese domicilio corresponde al demandado, pues la actuario judicial tiene fe pública y, por tanto, su dicho tiene presunción de veracidad, sin que el quejoso hubiera ofrecido prueba en contrario.

b. Los artículos 67 y 535 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tamaulipas prevén que la diligencia de emplazamiento debe intentarse directamente con el demandado, por lo que una vez que el actuario acude al lugar en que debe efectuarse, se cerciorará que se trata del domicilio correcto y que el interesado vive ahí; debe requerir su presencia y únicamente en caso de que no lo encuentre, dejará citatorio para que lo espere en la hora del día hábil siguiente que para el efecto se señale. En caso de que el buscado no aguarde, se le emplazará por medio de cédula, la que se entregará a los parientes o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona adulta que viva en el domicilio señalado, previo cercioramiento de que es el domicilio de quien debe notificarse, para lo cual deberá recabar la firma de recibo o la razón por la que no se quiso imponer, de todo lo cual se asentará razón.

c. De acuerdo con las fracciones III y IV del artículo 67 del mismo código, las reglas sobre el cercioramiento del domicilio donde se practica el emplazamiento, se cumplen cuando se expresan datos que revelen: a) que se trata del señalado por el actor; y, b) que es donde habita la persona buscada.

d. Sobre este último punto, lo relevante es que se expresen datos que tengan relación lógica con el hecho y permita asegurar su veracidad. Y, como el legislador no los precisó, se entiende que puede ser por cualquier medio y asentando los elementos que den noticia de que el domicilio señalado para el emplazamiento es donde habita el demandado.

e. Uno de esos medios es el dicho de la persona con quien se entiende la diligencia. En esos casos, el fedatario debe asentar con claridad que alguien aseveró que el lugar se trata del domicilio donde habita el demandado.

f. Al respecto, no debe soslayarse que se trata de alguien que atendió al llamado hecho en el lugar donde se constituyó el actuario, de lo cual deriva presunción humana de que esa persona tiene conocimiento de quién o quiénes habitan el lugar, precisamente porque al momento de la diligencia estaba en su interior, razón por la que el legislador no exigió mayores datos como requisitos de cercioramiento.

g. En ese punto adquiere relevancia la fe pública depositada en el actuario judicial al ejercer su función, pues al asentar que se aseguró de que el lugar es el domicilio del buscado por el dicho de la persona que atendió la diligencia, no hace más que mencionar el medio por el cual se conoció de manera directa y no indirecta, tal requisito.

h. Así, **resultaría innecesario mencionar las características físicas de la persona** que mencionó el fedatario, simplemente porque la ley no lo prevé; dado que en la disposición mencionada sólo se indica que la cédula se entregará a los parientes o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona adulta que viva en la casa, después de que el notificador se haya cerciorado de que allí tiene su domicilio la persona que debe ser citada, de todo lo cual asentará razón en la diligencia.

i. De exigirse la precisión de las características físicas de la persona, es añadir un contenido a la norma que no quiso prever el legislador y, por tanto, el Juez no puede hacerlo, salvo que se considerara inconstitucional.

j. Al respecto, se fundó en lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte en la contradicción de tesis 71/2004-SS, de la cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 162/2004, titulada: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO EN MATERIA LABORAL. LOS ACTUARIOS ESTÁN OBLIGADOS A ASENTAR EN EL ACTA RESPECTIVA, CIERTOS DATOS QUE PERMITAN APOYAR SU DICHO, SIN LLEGAR AL EXTREMO DE EXPRESAR LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS, Y DEMÁS DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA CON QUIEN SE ENTIENDE, SI ÉSTA SE NEGÓ A DAR SU NOMBRE Y A DECIR POR QUÉ SE ENCUENTRA EN EL LUGAR."

k. Por tanto, aunque la legislación procesal civil de Tamaulipas obliga al actuario a señalar con claridad los elementos de convicción en que se apoye para justificar el cercioramiento del domicilio, no llegaría al extremo de

exigir la precisión de los rasgos físicos de la persona, sexo, o cualquier otro dato, y sólo exige la edad, cuando quien atiende diga que también habita en el domicilio, por tanto, basta la afirmación del actuario judicial en el sentido de que hubo alguien que le proporcionó la información requerida, partiendo principalmente de la premisa de que estuvo en el domicilio correcto (el que señaló la parte actora) como elemento esencial para la validez de la diligencia, y de la fe pública de que se encuentra investido; por lo que en todo caso, la carga de la prueba en contrario recae en quien impugne la diligencia.

24. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito también se cumple, ya que los tribunales contendientes asumieron posiciones diferentes y encontradas sobre la forma en que debe considerarse satisfecho el requisito de que el notificador, se cerciore de que el domicilio donde practica el emplazamiento corresponde al demandado, cuando la diligencia no se entiende directamente con éste sino con diversa persona por no haber encontrado al buscado.

25. Para los Tribunales del Primer y Sexto Circuitos, no se cumple ese requisito si el actuario se limita a señalar que se cercioró por el dicho de alguna persona con alguna relación con el demandado, como tener el carácter de vecino más cercano, o el de cónyuge, cuando dicha persona se niega a dar su nombre, o a identificarse, o a firmar el acta, ya que en tales casos, sostienen, el funcionario judicial debe asentar en el acta una descripción detallada de las características físicas de la persona, que incluya no sólo el color de su piel, complexión, edad o estatura aproximada, sino también tipo de ceja, color de ojos, forma y color del cabello, o alguna seña particular que la distinga de cualquier otra.

26. Para el tribunal denunciante correspondiente al Décimo Noveno Circuito, en cambio, para cumplir la formalidad basta que el notificador señale haberse cerciorado de que en el lugar donde se constituye sí es el domicilio del demandado por el dicho de la persona que se encontraba en el lugar y dijo tener alguna relación con el buscado (en su caso, primo político), sin que fuera forzoso asentar sus características físicas, por no exigirlo la ley ni las reglas de la lógica, pues debe entenderse que si la persona se encontraba dentro del domicilio, tiene conocimiento de quiénes lo habitan; además de que el actuario está investido de fe pública, por lo que, en su caso, quien impugna la diligencia es el que debe probar contra lo asentado por el actuario en el acta.

27. De acuerdo con lo anterior, entre ambos criterios el punto de contacto, tiene lugar respecto a las formalidades que deben llenarse para satisfacer

el requisito de que el notificador se cerciore de que el lugar donde practica el emplazamiento, corresponde al demandado, cuando no lo encuentra y entiende la diligencia con diversa persona que se encuentra ahí; específicamente, si cuando esta última persona o la que informó al notificador que el lugar sí corresponde al domicilio del demandado, se niega a dar su nombre, o a identificarse o a firmar el acta, se debe asentar una descripción de sus características físicas más notables como complexión, color de piel, edad y estatura aproximadas, tipo de ceja, color de ojos, forma y color de cabello, o alguna seña particular; o bien, si tal descripción no es indispensable.

28. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito se cumple, pues considerando lo señalado en el apartado anterior, se estima que el punto de contacto que debe resolverse es el siguiente: **Determinar si en el acta levantada sobre la diligencia de emplazamiento es necesario, para el cumplimiento del requisito de que el notificador, se cerciore de que el lugar donde se practica es el domicilio del demandado, que dicho funcionario judicial asiente las características físicas con detalle de la persona que informe de dicho domicilio o con quien se entiende la diligencia, ante la ausencia del buscado, y cuando dicha persona se niegue a dar su nombre, a identificarse o a firmar; o bien, si tal descripción no es indispensable.**

V. Estudio de fondo

29. Esta Sala considera que debe prevalecer el criterio de que para cumplir el requisito de que el notificador se cerciore de que el lugar donde practica el emplazamiento corresponde al demandado, cuando no entiende la diligencia con éste sino con persona distinta, la cual se niegue a dar su nombre, o a identificarse o a firmar el acta, no resulta indispensable que el actuario asiente una descripción detallada o prolija de las características físicas de esa persona o del informante del domicilio, sino que lo importante es dejar registro de los elementos y circunstancias que le permitieron llegar a la convicción o certeza de que el lugar en que se encuentra sí es del demandado, dentro de lo razonablemente admisible y suficiente según las reglas de la lógica y el modo ordinario de ser de las cosas (principio ontológico) y la fe pública del funcionario, a fin de que lo anterior pueda ser apreciado y valorado por las partes y el Juez, según su prudente arbitrio. Lo anterior, ya que sujetar el desarrollo de la diligencia a formas excesivas podría conducir a invalidar actuaciones que cumplieron su objetivo sólo por no haber dado razón de alguna de las características físicas exigidas, por ejemplo, el color de ojos o el tipo de ceja de la persona; lo cual podría representar un exceso ritual manifiesto.

30. En efecto, el emplazamiento es considerado la primera y más importante de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el artículo 14 constitucional,⁸ porque de ella depende la vinculación a proceso del demandado y el cumplimiento a su derecho de audiencia, ya que a través de ese acto puede estar en condiciones de contestar la demanda, de oponer excepciones y defensas, ofrecer pruebas y oponerse u objetar las ofrecidas y rendidas por la parte contraria, impugnar determinaciones del Juez, así como ofrecer alegatos.

31. La importancia y la trascendencia del emplazamiento han sido reiteradamente reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁹ señalando que la falta de emplazamiento o su defectuosa práctica, es la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, porque da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio; esto es, imposibilita al demandado para contestar la demanda y, por consiguiente, le impide oponer las excepciones y defensas a su alcance; además, se le priva del derecho a presentar las pruebas que acrediten sus defensas y excepciones y a oponerse a la recepción o a contradecir las probanzas rendidas por la parte actora, a formular alegatos y ser notificado oportunamente del fallo que en el proceso se dicte. La extrema gravedad de esta violación procesal ha permitido la consagración del criterio de que el emplazamiento es de orden público y que los Jueces están obligados a investigar de oficio si se efectuó o no, y si en caso afirmativo, se observaron las leyes de la materia.

32. Por tanto, ese acto debe garantizar el acceso a la jurisdicción del demandado y el cumplimiento del principio de contradicción, por lo que se ha considerado deber de los Jueces y tribunales asegurarse de su efectiva realización.

33. Dada su trascendencia, el legislador ha previsto diversas formalidades que debe llenar el funcionario judicial que la lleva a cabo, dirigidas a asegurar que la persona a quien va dirigida tenga conocimiento del juicio promovido en su contra, y pueda acudir a él a defenderse.

⁸ "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.". Jurisprudencia 47/95, del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, materias constitucional y común, de la Novena Época, página 133, registro digital: 200234.

⁹ La anterior Tercera Sala de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia de rubro "EMPLAZAMIENTO. ES DE ORDEN PÚBLICO Y SU ESTUDIO ES DE OFICIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 163-168, Cuarta Parte, julio a diciembre de 1982, materia civil, de la Séptima Época, página 195, registro digital: 240531.

34. Una de esas formalidades consiste en que el notificador se cerciore de que el lugar donde se ordenó llevar a cabo el emplazamiento sí sea domicilio del demandado, cuando no lo encuentre y deba entender la diligencia con otra persona, sea un familiar, empleado, doméstico o cualquier otra que se encuentre en el lugar; y de lo cual debe asentarse la razón correspondiente.

35. Esa regla se encuentra prevista en todas las disposiciones legales que tuvieron en cuenta los tribunales contendientes, como se muestra enseguida.

36. En el artículo 61 del Código de Procedimientos «Civiles» para el Estado de Puebla, considerado por el Tribunal del Sexto Circuito, se establece:

"Artículo 61. El emplazamiento fuera del recinto judicial se practicará por quien deba hacerlo, con sujeción a las formalidades siguientes:

"I. Se hará personalmente al interesado en la residencia entregándole copia simple con el sello del juzgado de la resolución que se notifica, de la demanda y sus anexos, quedando a su disposición los originales en la secretaría para su consulta;

"II. **Quien lo practique debe cerciorarse por cualquier medio, de que la persona que deba ser emplazada tiene su domicilio en la casa designada de lo cual asentará, en autos, la razón correspondiente;**

"III. **Si el interesado no se encuentra en la primera busca y habiéndose cerciorado el ejecutor que en el domicilio en que se constituyó, vive el demandado,** le dejará citatorio con la persona capaz presente, para que aquél lo aguarde en hora fija del día siguiente;

"IV. Si el ejecutor encuentra cerrado el lugar para el emplazamiento, se niegan a abrir o no encontrare presente persona capaz, **cerciorado previa y plenamente de que en el mismo tiene su domicilio el demandado,** fijará el citatorio en la puerta de acceso;

"V. Si la persona a emplazar no atiende el citatorio, el emplazamiento se entenderá con cualquier persona capaz que se encuentre en la casa, dejándole copia simple con el sello del juzgado de la resolución que se notifica, de la demanda y sus anexos;

"VI. Si en la casa designada para el emplazamiento, no se encontrare persona capaz alguna, el ejecutor fijará en la puerta de acceso de la casa, los documentos con que se integra el traslado y además emplazará por edicto; y,

"VII. En autos se asentará razón de haberse cumplido lo que disponen las fracciones anteriores."

37. Por su parte, en el artículo 1393, primer párrafo, del Código de Comercio, referido en la resolución del Tribunal del Primer Circuito se señala:

"Artículo 1393. No encontrándose el demandado a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, **pero cerciorado de ser el domicilio de aquél**, se le dejará citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, siguiéndose las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los embargos."

38. Dicho tribunal también tuvo en cuenta los artículos 309 y 311 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicándolos supletoriamente al Código de Comercio, los cuales disponen:

"Artículo 309. Las notificaciones serán personales:

"I. Para emplazar a juicio al demandado, y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio."

"Artículo 311. Para hacer una notificación personal, y salvo el caso previsto en el artículo 307, **se cerciorará el notificador, por cualquier medio, de que la persona que deba ser notificada vive en la casa designada** y, después de ello, practicará la diligencia, **de todo lo cual asentará razón en autos.**

"En caso de no poderse cerciorar el notificador, de que vive en la casa designada la persona que debe ser notificada, se abstendrá de practicar la notificación, y lo hará constar para dar cuenta al tribunal, sin perjuicio de que pueda proceder en los términos del artículo 313."

39. Finalmente, el artículo 67, fracción IV, del Código de Procedimientos del Estado de Tamaulipas, considerado por el Tribunal del Décimo Noveno Circuito, prevé:

"Artículo 67...

"IV. El emplazamiento se entenderá directamente con el interesado si estuviere presente, entregándosele copia de la demanda y demás documen-

tos y del auto o proveído que deba notificarse. Si la persona a quien se hace el emplazamiento no fuere encontrada en su domicilio se le dejará citatorio para hora fija, dentro de las horas hábiles del día siguiente. En caso de que no espere, se le hará notificación por cédula. La cédula en estos casos se entregará a los parientes o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona adulta que viva en la casa, **después de que el notificador se haya cerciorado de que allí tiene su domicilio la persona que debe ser citada, de todo lo cual asentará razón en la diligencia.** Tratándose de arrendamiento o desahucio de vivienda o departamento, la cédula no podrá dejarse con personas que dependan del propietario. La cédula contendrá mención del juicio de que se trate y la inserción del auto o proveído que deba notificarse, y se entregará junto con las copias del traslado. La persona que la recoja deberá firmar por su recibo, y si se rehusare, se pondrá razón en la diligencia, debiendo expresarse el nombre de ella o la manifestación de que se negó a darlo. Sólo podrá hacerse el emplazamiento por cédula cuando se realice en el domicilio del emplazado y éste no esté presente; en los demás casos deberá hacerse personal y directamente."

40. Como se aprecia, es común a las mencionadas regulaciones la formalidad impuesta al notificador de cerciorarse de que el domicilio donde practica el emplazamiento sí corresponde al demandado, con el deber de asentar razón en la diligencia, esto es, de dejar testimonio de los elementos o medios que lo llevaron a la certidumbre de ese hecho.

41. Ahora, el concepto generalmente aceptado en la ley como domicilio de las personas físicas es el relativo al lugar de residencia habitual o en el que se tiene propósito de establecerse, lo cual se presume si la persona ha permanecido en él por más de seis meses, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren. Así se puede constatar del artículo 29 del Código Civil Federal, y de los artículos 57 y 58 del Código Civil para el Estado de Puebla, así como 24 y 26 del Código Civil del Estado de Tamaulipas.¹⁰

¹⁰ Esa definición corresponde con los criterios señalados en el artículo 2 de la Convención Interamericana sobre Domicilio de las Personas Físicas en el Derecho Internacional Privado, promulgada por decreto de 1 de julio de 1987: "Artículo 2. El domicilio de una persona física será determinado, en su orden por las siguientes circunstancias: 1. El lugar de la residencia habitual; 2. El lugar del centro principal de sus negocios; 3. En ausencia de estas circunstancias, se reputará como domicilio el lugar de la simple residencia; 4. En su defecto, si no hay simple residencia, el lugar donde se encontrare."

42. En cuanto a las personas morales o jurídicas, la regla general es que su domicilio, se encuentre donde se halle establecida su administración (artículos 33 del Código Civil Federal, 177 del Código Civil para el Estado de Puebla y 29 del Código Civil del Estado de Tamaulipas).

43. Para efectos de una notificación personal como el emplazamiento, lo trascendente es que en el lugar señalado al efecto se pueda localizar al demandado; lo cual efectivamente puede suceder tratándose del lugar donde la persona reside habitualmente, en el caso de las personas físicas; o donde tiene su administración, si se trata de una persona jurídica.

44. Al respecto, debe tenerse en cuenta de qué elementos o medios puede disponer el notificador para adquirir la certeza sobre ese hecho, cuando no encontró presente a la persona que debe ser notificada, considerando que la residencia habitual o con propósito de permanencia es un hecho continuado, difícil de apreciar en unas cuantas diligencias que realiza el funcionario para llevar a cabo el emplazamiento.

45. Se hace notar que esos datos y los medios para obtenerlos no fueron precisados por el legislador, precisamente en atención a las diversas circunstancias que pueden presentarse al realizar la diligencia, lo que permite flexibilidad para considerar cualquier medio, con tal de que quede razón de los elementos que den noticia que el domicilio señalado para el emplazamiento es el que habita el demandado.

46. Este aspecto es importante, porque cobra relevancia la fe pública con la que cuenta el actuario judicial al ejercer su función, ya que lo que asienta en las constancias de notificación cuenta con presunción de veracidad. Así, cuanto mayor certeza ofrezcan los elementos considerados por el notificador, mayor será la garantía en la realización del emplazamiento y su validez; y viceversa.

47. A ese propósito resulta útil atender a las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, conforme al conocimiento general que tiene su origen en el desarrollo natural de las cosas humanas, es decir, en el modo ordinario de ser de las cosas, y que constituye la base del principio ontológico de prueba, según el cual, lo ordinario se presume, lo extraordinario se prueba. Esto es, cuando se observa que algo se verifica en el mayor número de casos, pero no se sabe si en la hipótesis particular ha ocurrido, entonces, por un juicio de probabilidad, se inclina a creer que se ha realizado, puesto que

es más creíble que haya ocurrido en particular lo que generalmente sucede, y no lo que acaece extraordinariamente.¹¹

48. En ese sentido, podría suceder que el inmueble contenga algún signo material de que la persona buscada puede ser localizada ahí, por ejemplo, si se trata de una persona jurídica que tiene un establecimiento mercantil que así se anuncia hacia el exterior o al público, pues lo ordinario es que mientras se mantengan esos signos exteriores, el establecimiento continúa asentado en ese lugar.

49. Asimismo, generalmente se ha considerado aceptable para que el notificador se cerciore de que el lugar señalado para realizar el emplazamiento sí corresponde al domicilio del demandado, el hecho de que así lo constate o confirme alguna persona presente o cercana a ese lugar, que así se lo haya informado. Por lo que el informe puede provenir de las personas que se encuentren en el lugar donde se practica la diligencia, o bien, de algún vecino cercano. Lo anterior, sobre la base de que corresponde con el modo ordinario de ser de las cosas que la persona que atiende al llamado en un domicilio tiene alguna relación con las personas que lo habitan y las conoce; o que por ser vecino tenga conocimiento del hecho constante de la residencia habitual de una persona en cierto lugar. Ese conocimiento general puede estimarse considerado por el legislador, al establecer que la persona distinta al demandado con quien puede entenderse la diligencia de emplazamiento, si aquél no se encuentra, sea algún pariente, empleado, doméstico o cualquier persona que viva en el inmueble.

50. Al respecto y para mayor certeza se ha considerado importante que el funcionario judicial haga constar también el nombre de la persona con quien entiende la diligencia y/o de la que haya informado de que el lugar sí es el domicilio del demandado, así como la relación que tiene con el buscado, su identificación y que se recabe su firma o huella en el acta. Sin embargo, cuando la persona se niega a dar su nombre, a identificarse y/o a firmar, se ha impuesto la necesidad, en aras de lograr la certeza o efectividad del emplazamiento, que el actuario haga constar sus características físicas, a

¹¹ Ver Framarino dei Malatesta, *Lógica de las Pruebas en Materia Criminal*, tomo I, tercera reimpresión de la cuarta edición, Temis, 1997, Bogotá, página 156. Así como la tesis 1a. CCCXCVI/2014 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 706 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas», de título y subtítulo: "CARGA DE LA PRUEBA. SU DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS LÓGICO Y ONTOLÓGICO."

manera de compensar la falta de esos elementos (nombre, identificación y/o firma) y tener una base más cierta sobre la fuente de información.¹²

51. Sobre este punto, contrariamente a lo que parecen sugerir dos de los tribunales contendientes, resulta dudoso que pudiera lograrse la plena identificación de una persona "que lleve a su individualización" o que "permita diferenciarla de los demás" con la sola descripción de las características físicas que haga el notificador en el acta, por muy exhaustiva que pueda ser.

52. Si bien es cierto resulta exigible que el notificador asiente una razón **pormenorizada** de la diligencia y concretamente de cómo se cercioró del domicilio del demandado, esa formalidad no debe llevarse al extremo de considerar que deba invalidarse la diligencia, si faltó señalar alguna o algunas características físicas del informante, por ejemplo, el color de sus ojos, el tipo de ceja, la forma y color del cabello, alguna seña particular, o cualquier otra como la descripción de sus manos, de su cuello, de sus labios o su nariz, etcétera.

53. Lo anterior sería conducir el principio formal del emplazamiento a un ritualismo excesivo; donde se pierde de vista el objeto o fin al cual sirve la formalidad, que en el caso del emplazamiento es lograr la vinculación del demandado al proceso, para privilegiar el cumplimiento de la forma por la forma en sí misma considerada e incurrir en un exceso ritual manifiesto que,

¹² Jurisprudencia 1a./J. 14/95, de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 171, del siguiente tenor: "DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN. LA FALTA DE CERCIORAMIENTO DEL DOMICILIO EN LA RESULTA VIOLATORIO DE GARANTÍAS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).—Se incumple con las formalidades exigidas por los artículos 68, 69 y 70 de la legislación procesal civil de la entidad, cuando el actuario al constituirse en el domicilio de la parte demandada, no se cerciora mediante razón pormenorizada de que el demandado viviera en el lugar donde se había constituido pues el hecho de que se mencione en la diligencia '... En virtud de no encontrarse presente el demandado, procedí a entender la diligencia con una persona que se negó a dar su nombre y dijo que el domicilio del demandado era éste lo que confirmé con el dicho de los vecinos encontrados'. Tales afirmaciones no constituyen la razón pormenorizada requerida por el numeral 69, del ordenamiento legal en cita, puesto que sólo evidencian el desacato al numeral señalado y convierten en irregular la diligencia de notificación, al ser inconcuso que el actuario **omitió precisar cómo fue que llegó a la convicción de que en el domicilio donde se había constituido vivía el demandado, pues no especificó las características físicas de la persona con quien entendió el irregular emplazamiento, ni la identidad de los vecinos**, deficiencias que conducen a estimar defectuosa la diligencia de citación a juicio al no ajustarse a las normas que rigen el procedimiento y traer en consecuencia la imposibilidad del demandado de contestar las reclamaciones hechas en su contra, de oponer excepciones, de ofrecer pruebas y de alegar en el juicio, en contravención a las garantías de legalidad y audiencia del gobernado."

paradójicamente, llevaría a vulnerar el debido proceso y el acceso a la justicia efectiva.¹³

54. Por tanto, no resulta indispensable que el notificador haga una descripción detallada de la persona por la cual se cercioró del domicilio del demandado o con la cual entendió la diligencia ante la ausencia de éste; pues en todo caso, el objeto de esa descripción sólo es tener una base más cierta de la fuente de información, sin que pueda estimarse que su objeto sea lograr una plena identificación, pues esto resulta difícil o imposible por más esfuerzos que haga el notificador para asentar las características de la persona.

55. Así pues, y teniendo en cuenta que entre mayores y de mejor calidad sean los elementos de los que el notificador deje constancia más certeza ofrecerá sobre el hecho de haberse cerciorado del domicilio del demandado, lo importante es que en el acta queden asentados los elementos que se estimen suficientes al respecto, considerando el modo ordinario de ser de las cosas (principio ontológico), las reglas de la lógica y la fe pública del notificador; y, en cambio, no le son exigibles aspectos que son difícil o imposible de lograr, como la identificación de la persona por medio de su descripción detallada, cuando ésta se ha negado a decir su nombre o a identificarse o a firmar; lo cual representaría un exceso.

56. Lo anterior, sin perjuicio de que la diligencia evidentemente admitiría prueba en contrario, de manera que si al impugnarla se sostiene lo contrario, es decir, que no obstante lo asentado por el notificador sobre el dicho de la persona con quien se entendió la diligencia, el demandado no tiene su domicilio en el lugar, tal aspecto pueda demostrarse.

57. En razón de lo anterior, debe interrumpirse la jurisprudencia 1 a./J. 14/95, de esta Primera Sala, citada en el párrafo 50 de esta ejecutoria, del siguiente tenor:

"DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN. LA FALTA DE CERCIORAMIENTO DEL DOMICILIO EN LA. RESULTA VIOLATORIO DE GARANTÍAS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Se incumple con las formalidades exigidas

¹³ Entenderemos por exceso ritual manifiesto al defecto constitucional que implica una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva, por un extremo rigor en la aplicación de una norma, sacrificando así cuestiones sustanciales que repercuten en una denegación de derechos. "El exceso ritual manifiesto" Lawrence Flores Ayvar <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/14.pdf>

por los artículos 68, 69 y 70 de la legislación procesal civil de la entidad, cuando el actuario al constituirse en el domicilio de la parte demandada, no se cerciora mediante razón pormenorizada de que el demandado viviera en el lugar donde se había constituido pues el hecho de que se mencione en la diligencia '... En virtud de no encontrarse presente el demandado, procedí a entender la diligencia con una persona que se negó a dar su nombre y dijo que el domicilio del demandado era éste lo que confirmé con el dicho de los vecinos encontrados'. Tales afirmaciones no constituyen la razón pormenorizada requerida por el numeral 69, del ordenamiento legal en cita, puesto que sólo evidencian el desacato al numeral señalado y convierten en irregular la diligencia de notificación, al ser inconcuso que **el actuario omitió precisar cómo fue que llegó a la convicción de que en el domicilio donde se había constituido vivía el demandado, pues no especificó las características físicas de la persona con quien entendió el irregular emplazamiento**, ni la identidad de los vecinos, deficiencias que conducen a estimar defectuosa la diligencia de citación a juicio al no ajustarse a las normas que rigen el procedimiento y traer en consecuencia la imposibilidad del demandado de contestar las reclamaciones hechas en su contra, de oponer excepciones, de ofrecer pruebas y de alegar en el juicio, en contravención a las garantías de legalidad y audiencia del gobernado.¹⁴

58. La interrupción se hace en la medida en que ese criterio sujeta el cumplimiento del requisito de cerciorarse del domicilio del demandado, a que se especifiquen las características físicas de la persona con quien se entendió el emplazamiento, cuando conforme a lo razonado en esta ejecutoria, la descripción detallada de esas características no debe considerarse indispensable para la validez del emplazamiento, con tal de que las circunstancias o elementos con que el actuario se cercioró del domicilio queden asentadas en el acta, y sean razonablemente suficientes, según las reglas de la lógica y el principio ontológico de prueba, según lo argumentado previamente.

VI. Decisión

59. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

EMPLAZAMIENTO. PARA CUMPLIR EL REQUISITO DE QUE EL NOTIFICADOR SE CERCIORE DEL DOMICILIO DEL DEMANDADO, ES INNECESA-

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 14/95, de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 171.

RIA UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA PERSONA QUE INFORMA DE LO ANTERIOR O CON LA QUE SE ENTIENDE LA DILIGENCIA, QUE SE NEGÓ A DAR SU NOMBRE, A IDENTIFICARSE O A FIRMAR (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 14/95). La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 24/94, de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 14/95, determinó que existe una defectuosa diligencia de citación a juicio cuando el actuario omite precisar cómo llegó a la convicción de que en el domicilio en el que se había constituido vivía el demandado, al no especificar las características físicas de la persona con la que atendió el irregular emplazamiento. Ahora bien, en atención a las reglas de la lógica y al principio ontológico de la prueba es necesario interrumpir la jurisprudencia de mérito, toda vez que la descripción detallada de esas características no debe considerarse indispensable para la validez del emplazamiento. Así, la interpretación de los artículos 61, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla, 67, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas, y 1393 del Código de Comercio, lleva a establecer que para cumplir el requisito consistente en que el notificador se cerciore de que el domicilio donde practica el emplazamiento corresponde al del demandado y deje constancia de lo anterior, cuando no entiende la diligencia con éste sino con persona distinta, y ésta o el informante se niegue a dar su nombre, a identificarse o a firmar el acta, es innecesario que el actuario asiente una descripción exhaustiva o detallada de las características físicas de esa persona, pues si bien es cierto que entre mayores y de mejor calidad sean los elementos que el notificador haga constar en el acta circunstanciada por los cuales se cercioró del domicilio del demandado, mayor certeza ofrecerá de ese hecho, no debe perderse de vista que el objetivo de la formalidad de asegurar que el emplazamiento se haga en el domicilio del demandado es para que éste quede vinculado a proceso, por lo que lo importante es dejar registro de los elementos y circunstancias que le permitieron llegar a la convicción o certeza de que el lugar donde se encuentra sí es del demandado, y apoyado en la fe pública del funcionario judicial, a fin de que lo anterior pueda ser apreciado y valorado por las partes y el Juez, según su prudente arbitrio. Por lo que no resultaría indispensable o exigible cumplir aspectos difíciles o imposibles de lograr, como pretender la plena identificación de una persona a través de su descripción física detallada, de manera que se invalidara la actuación sólo por no haber dado razón de alguna o algunas de las características físicas del sujeto, lo cual representaría un exceso ritual manifiesto en que se privilegiaría la forma por sí misma, y no por su objetivo, con lo cual, paradójicamente, se vulneraría el debido proceso y el acceso a la justicia.

60. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia sustentada en esta resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese: con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente y los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 162/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 68.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*

EMPLAZAMIENTO. PARA CUMPLIR EL REQUISITO DE QUE EL NOTIFICADOR SE CERCIORE DEL DOMICILIO DEL DEMANDADO, ES INNECESARIA UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA PERSONA QUE INFORMA DE LO ANTERIOR O CON LA

QUE SE ENTIENDE LA DILIGENCIA, QUE SE NEGÓ A DAR SU NOMBRE, A IDENTIFICARSE O A FIRMAR (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 14/95).

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 24/94, de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 14/95, determinó que existe una defectuosa diligencia de citación a juicio cuando el actuario omite precisar cómo llegó a la convicción de que en el domicilio en el que se había constituido vivía el demandado, al no especificar las características físicas de la persona con la que atendió el irregular emplazamiento. Ahora bien, en atención a las reglas de la lógica y al principio ontológico de la prueba es necesario interrumpir la jurisprudencia de mérito, toda vez que la descripción detallada de esas características no debe considerarse indispensable para la validez del emplazamiento. Así, la interpretación de los artículos 61, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla, 67, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas y 1393 del Código de Comercio, lleva a establecer que para cumplir el requisito consistente en que el notificador se cerciore de que el domicilio donde practica el emplazamiento corresponde al del demandado y deje constancia de lo anterior, cuando no entiende la diligencia con éste sino con persona distinta, y ésta o el informante se niegue a dar su nombre, a identificarse o a firmar el acta, es innecesario que el actuario asiente una descripción exhaustiva o detallada de las características físicas de esa persona, pues si bien es cierto que entre mayores y de mejor calidad sean los elementos que el notificador haga constar en el acta circunstanciada por los cuales se cercioró del domicilio del demandado, mayor certeza ofrecerá de ese hecho, no debe perderse de vista que el objetivo de la formalidad de asegurar que el emplazamiento se haga en el domicilio del demandado es para que éste quede vinculado a proceso, por lo que lo importante es dejar registro de los elementos y circunstancias que le permitieron llegar a la convicción o certeza de que el lugar donde se encuentra sí es del demandado, y apoyado en la fe pública del funcionario judicial, a fin de que lo anterior pueda ser apreciado y valorado por las partes y el juez, según su prudente arbitrio. Por lo que no resultaría indispensable o exigible cumplir aspectos difíciles o imposibles de lograr, como pretender la plena identificación de una persona a través de su descripción física detallada, de manera que se invalidara la actuación sólo por no haber dado razón de alguna o algunas de las características físicas del sujeto, lo cual representaría un exceso ritual manifiesto en que se privilegiaría la forma por sí misma, y no por su objetivo, con lo cual, paradójicamente, se vulneraría el debido proceso y el acceso a la justicia.

1a./J. 58/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 17/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 5 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 209/2018, en el que determinó que si el actuario al constituirse en el domicilio del indicado por la parte actora a fin de lograr la diligencia de emplazamiento, previo citatorio, se cerciora de encontrarse en el domicilio correcto con el vecino más cercano al lugar, no es necesario que asiente en el acta respectiva las características más notables de la persona con la que se entendió la diligencia, lo anterior en virtud de que si bien la legislación procesal civil obliga al actuario a señalar con claridad los elementos de convicción en que se apoyó para cerciorarse del domicilio, lo cierto es que no llega al extremo de mencionar los rasgos físicos de la persona, sexo, o cualquier otro dato, y sólo exige la edad, cuando quien atiende diga que también habita el domicilio, por tanto basta la afirmación del actuario en el sentido de que hubo alguien que le proporcionó la información requerida, partiendo principalmente de la premisa de que está en el domicilio correcto, como elemento esencial para la validez de la diligencia.

El emitido por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 266/2012, que dio origen a la tesis aislada I.11o.C.16 C (10a.), de rubro: "REQUERIMIENTO DE PAGO, EMBARGO Y EMPLAZAMIENTO, PREVIO CITATORIO. EN LA MEDIA FILIACIÓN ASENTADA POR EL FEDATARIO RESPECTO DE LA PERSONA QUE LE MANIFESTÓ SER ÉSE EL DOMICILIO DEL BUSCADO, PARA TENER POR SATISFECHO EL REQUERIMIENTO DE CERCIORAMIENTO DEL DOMICILIO DEL DEUDOR, DEBE PRECISAR LAS CARACTERÍSTICAS MÁS NOTABLES DE LA PERSONA CON LA QUE SE ENTIENDE LA DILIGENCIA, A EFECTO DE PARTICULARIZARLA DE OTRAS PERSONAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, página 2072, con número de registro digital 2003138.

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 54/2011, 158/2012, 317/2012, 280/2015 y 7/2017, los cuales dieron origen a la tesis jurisprudencial VI.2o.C. J/26 (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO. CUANDO EL CERCIORAMIENTO DEL DOMICILIO LO OBTUVO EL DILIGENCIARIO POR EL DICHO DEL VECINO MÁS CERCANO AL LUGAR, QUIEN NO PROPORCIONÓ SU NOMBRE, ES NECESARIO QUE EN EL ACTA CORRESPONDIENTE INDIQUE LA MEDIA FILIACIÓN DE ESA PERSONA A FIN DE SATISFACER EL REQUISITO DE PRECISAR SU IDENTIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo III, septiembre de 2017, página 1756, con número de registro digital: 2015182.

Tesis de jurisprudencia 58/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Nota: Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que interrumpe el criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 1a./J. 14/95, de rubro: "DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN. LA FALTA DE CERCORAMIENTO DEL DOMICILIO EN LA. RESULTA VIOLATORIO DE GARANTÍAS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 171, con número de registro digital: 200447, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 29/94 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 172.

De la sentencia dictada en el amparo en revisión 266/2012 resuelto por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.110.C.15 C (10a.), de rubro: "ACTA DE REQUERIMIENTO DE PAGO, EMBARGO Y EMPLAZAMIENTO. LAS CARACTERÍSTICAS EXTERNAS DEL BIEN INMUEBLE EN QUE SE CONSTITUYE EL FEDATARIO, ASÍ COMO LA MEDIA FILIACIÓN DE LA PERSONA CON QUIEN ENTIENDE LA DILIGENCIA, CUANDO ÉSTA SE NIEGA A IDENTIFICARSE, NO DEBEN HACERSE CONSTAR EN EL ACTA RESPECTIVA EN CUALQUIER ETAPA DE LA DILIGENCIA, SINO QUE DEBEN ASENTARSE AL MOMENTO EN QUE EL FEDATARIO SE CERCIORE QUE ES EL DOMICILIO DE LA PERSONA BUSCADA, PARA DAR CERTEZA Y SEGURIDAD DE QUE SE DESARROLLÓ LEGALMENTE LA ACTUACIÓN JUDICIAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 2, diciembre de 2012, página 1201.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LA FORMA EN LA QUE SE ORDENA LA NOTIFICACIÓN DE UN AUTO DICTADO EN UN PROCEDIMIENTO EN MATERIA MERCANTIL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 287/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 21 DE AGOSTO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN CONSIDERÓ QUE ES INEXISTENTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ.

III. Consideraciones

6. **Competencia.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Lo anterior, tomando en consideración que los criterios denunciados como presuntamente divergentes provienen de Tribunales Colegiados de diferente Circuito e inciden en una materia (mercantil) que corresponde a esta Sala.

7. Al respecto, sobre el conocimiento de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, conviene traer a cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, atendiendo a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, es al Alto Tribunal a quien le corresponde conocer de dichas contradicciones.⁵

8. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercero Circuito, quien se encuentra facultado para promoverla.

IV. Existencia de la contradicción

9. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la

⁵ Tesis P. I/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."

Constitución General como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.⁶

10. En este sentido, al tenor de lo sostenido por el Pleno de este Alto Tribunal, con la finalidad de proporcionar certeza en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional; se estará en presencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:⁷

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de la algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

11. **Criterios contendientes.** A fin de dilucidar si las posturas denunciadas se contraponen, se considera necesario dar cuenta de las consideraciones que las sustentan.

A. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito

12. Al resolver el amparo directo 515/2013, el referido tribunal consideró inoperante el concepto de violación de la parte quejosa. En dicho concepto

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

⁷ Los referidos requisitos han sido tomados y aplicados por esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 187/2017, en sesión del día veintisiete de marzo de dos mil nueve.

de violación, en esencia, se adujo que lo resuelto en el incidente de nulidad de notificaciones viola lo previsto en el artículo 14 constitucional, al contravenir el principio de legalidad que deben guardar las sentencias, toda vez que el auto por virtud del cual el Juez responsable declaró improcedente el incidente intentado fue notificado indebidamente.

13. La anterior determinación se debió a que el órgano colegiado consideró que aun cuando la notificación del Juez responsable respecto del incidente de nulidad de notificaciones haya sido indebida, el auto que se impugnó mediante dicho procedimiento debe controvertirse mediante el recurso de revocación previsto en el artículo 1334 del Código de Comercio, por lo que, al no hacerlo, debe estimarse consentido y precluido el derecho de la parte quejosa para impugnarlo.

B. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito

14. Al resolver el amparo en revisión 402/2018-III, el citado tribunal, por mayoría de votos, confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio de amparo, toda vez que consideró que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, relativa al principio de definitividad en relación con las resoluciones jurisdiccionales respecto de las cuales proceda algún medio de defensa ordinario, ya que el incidente de nulidad de actuaciones no solamente procede contra los vicios propios de las notificaciones, sino que también es útil para cuestionar la forma en que aquéllas se ordenan.

15. Se sustentó dicha determinación con la jurisprudencia P/J. 4/2018, de título y subtítulo: "INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LA NOTIFICACIÓN REALIZADA POR LISTA DE UNA SENTENCIA DICTADA EN AMPARO DIRECTO, CUANDO SE ESTIMA QUE DEBIÓ ORDENARSE O PRACTICARSE DE FORMA PERSONAL." y con la aplicación por analogía de la diversa 1a./J. 54/2015: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL AMPARO DIRECTO. EN EL INCIDENTE RESPECTIVO DEBEN ESTUDIARSE TANTO LOS VICIOS PROPIOS DE LA NOTIFICACIÓN, COMO LA FORMA EN LA QUE ÉSTA SE ORDENÓ."

16. Añadió que si bien es cierto que dichos criterios se refieren a las notificaciones de las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo uninstanciales, también lo es que aplican por las razones que las informan para cualquier tipo de procedimiento, en la medida que parte del principio relativo a que la validez de las notificaciones no solamente se circunscribe a los requisitos que deben cumplirse al practicarse, sino que también abarca los tiempos

yla manera en que se ordena que deben hacerse, lo cual, se itera, opera para las notificaciones de cualquier tipo de proceso o procedimiento.

17. En ese tenor, manifestó que no se compartía la tesis VII.1o.C.12 C (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito; de ahí que hiciera la denuncia de contradicción respectiva.

18. **Determinación sobre la existencia de la contradicción de criterios.** En el caso, esta Sala considera que **sí** se cumplen los requisitos de existencia de la contradicción de tesis referido previamente, lo cual se expone a continuación:

19. **Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los Tribunales Colegiados contendientes realizaron un ejercicio interpretativo para llegar a una solución en particular, consistente en determinar si, en materia mercantil, el auto en el que se ordena la manera en la que se debe practicar una notificación debe impugnarse mediante recurso de revocación o mediante incidente de nulidad de notificaciones.

20. **Segundo requisito. Punto de contradicción.** En los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales federales contendientes **sí existió** un punto de contradicción con respecto a la resolución de un mismo problema jurídico.

21. Los tribunales de amparo contendientes se enfrentaron al interpretar de manera distinta cuál es el medio de impugnación idóneo contra los autos, emitidos en un juicio mercantil, por los que se ordena la manera en la que se debe notificar alguna actuación judicial.

22. En el primer caso, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** sostuvo que el auto que contiene la orden y forma en que debe notificarse el mismo debe controvertirse mediante el recurso de revocación previsto en el artículo 1334 del Código de Comercio.

23. Lo anterior, toda vez que la quejosa se adolece precisamente de la forma en que se ordenó tal notificación, ya sea personal o por lista, y no de la notificación en sí, por vicios propios.⁸

⁸ Tesis aislada VII.1o.C.12 C (10a.), publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, página 1234, con número de registro digital: 2005094, de título y subtítulo: "REVOCACIÓN EN MATERIA MERCANTIL. PROCEDE ESTE RECURSO EN CONTRA DEL AUTO QUE CONTIENE LA ORDEN Y LA FORMA EN QUE DEBE NOTIFICARSE EL MISMO."

24. Por el otro lado, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** sostuvo, al resolver el amparo en revisión 402/2018, el criterio consistente en que la impugnación sobre la forma en que se ordenó la notificación de una actuación judicial debe hacerse mediante el incidente de nulidad de actuaciones.

25. Esto, pues dicho medio de impugnación no solamente procede contra los vicios propios de las notificaciones, sino que también es útil para cuestionar la forma en que aquéllas se ordenan.

26. De las posturas anteriores, se advierte que ambos órganos colegiados consideraron y refirieron elementos esenciales similares, tales como: los juicios mercantiles y el medio de defensa que procede en contra del auto que contiene la orden y forma en que debe notificarse el mismo.

27. Es a partir de los referidos elementos y con independencia de las particularidades procesales, que los ejercicios interpretativos de los tribunales contendientes adoptaron conclusiones diversas en torno a un tópico, esto es, cuál es el medio de defensa idóneo para controvertir el auto que contiene la orden y la forma en que debe notificarse el mismo.

28. **Tercer requisito. *Pregunta genuina sobre el punto de contradicción.*** Lo expuesto demuestra que las posturas de los Tribunales Colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones, dan lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

• **Determinar si, en materia mercantil, el auto en el que se ordena la manera en la que se debe practicar una notificación debe impugnarse mediante recurso de revocación o mediante incidente de nulidad de actuaciones.**

V. Criterio que debe prevalecer

29. Debe de prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado.

30. Así, para dar respuesta a la interrogante, es necesario tener en cuenta qué refiere el marco jurídico al respecto; es decir, si el legislador previó alguna solución normativa.

31. En primer lugar, se debe señalar que el Código de Comercio regula en los artículos 1334 y 1335 el recurso de revocación dentro de los juicios

mercantiles.⁹ De dichos artículos se obtiene que será objeto de ese medio de impugnación los autos que no fueren apelables y los decretos; que se sustancia y los decide el Juez del conocimiento del asunto.

32. Ahora bien, de acuerdo al primer párrafo, son irrecurribles mediante el recurso de apelación las resoluciones que se dicten durante el juicio y las sentencias de cuantía menor.

33. Por otra parte, la fracción V del artículo 1345 del mismo Código de Comercio¹⁰ prevé se tramitarán de inmediato las apelaciones que se interpongan contra el auto que desecha el incidente de nulidad de actuaciones por defectos en el emplazamiento y contra la resolución que se dicte en el incidente.

34. Así, de dicho numeral se puede inferir que la legislación procesal mercantil reconoce la existencia de un incidente de nulidad de actuaciones en el cual se puede impugnar tanto los defectos en el emplazamiento y contra la resolución que se dicte en el incidente.

35. Sin embargo, dicho incidente de nulidad no tiene mayor regulación que la prevista para todos los incidentes que se susciten en los juicios mercantiles, prevista en los artículos 1349 a 1358 del Código de Comercio, sin que se prevea de manera explícita si procede en contra del auto en el que se ordena la forma en la que se hará una notificación.

36. Ahora bien, toda vez que no existe fundamento legal que prevea expresamente un medio de impugnación contra el auto en el que se ordena la forma en la que se realizará una notificación, es preciso que se realice una in-

⁹ "Artículo 1334. Los autos que no fueren apelables y los decretos pueden ser revocados por el Juez que los dictó o por el que lo substituya en el conocimiento del negocio.

"De los decretos y autos de los tribunales superiores, aun de aquellos que dictados en primera instancia serían apelables, puede pedirse la reposición."

"Artículo 1335. Tanto la revocación en primera instancia como la reposición deberán pedirse por escrito dentro de los tres días siguientes a que haya surtido efectos la notificación del proveído a impugnar, dando vista a la contraria por un término igual y el tribunal debe resolver y mandar notificar su determinación dentro de los tres días siguientes.

"De la resolución en que se decida si se concede o no la revocación o la reposición no habrá ningún recurso."

¹⁰ "Artículo 1345. Además de los casos determinados expresamente en la ley, en la forma y términos que se establecen en este capítulo, se tramitarán de inmediato las apelaciones que se interpongan:

"...

"V. Contra el auto que desecha el incidente de nulidad de actuaciones por defectos en el emplazamiento y contra la resolución que se dicte en el incidente."

interpretación jurídica, a fin de determinar cuál es el medio de impugnación idóneo contra dicho acto.

37. Conforme a lo anteriormente expuesto, se advierte que el recurso de revocación tiene por objeto controvertir autos de mero trámite que hayan conculcando las normas que rigen el procedimiento. De esta manera, la litis en dicho recurso consiste en analizar la legalidad de los fundamentos y las consideraciones que sustentan los autos, siendo el caso que se confirman, revocan o modifican.

38. Por su parte, el incidente de nulidad de actuaciones, cuando se trata de defectos en el emplazamiento, tiene por objeto analizar la legalidad de los actos judiciales por los que se hace formalmente del conocimiento de las partes los autos emitidos dentro del procedimiento. Es decir, se busca verificar que la notificación haya cumplido con las formalidades que al efecto establece la ley y, en caso de que se estime fundado, se repondrá el procedimiento.

39. De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala del Alto Tribunal del País considera que el medio de impugnación idóneo es el incidente de nulidad de notificaciones, porque a través de él se puede revisar si la notificación se realizó conforme a las reglas legales respectivas.

40. De acuerdo con lo previsto por los artículos 1068 del Código de Comercio y 309 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en los juicios de carácter mercantil las notificaciones podrán ser personales, por boletín judicial, por estrados, por edictos, por correo certificado o por telégrafo certificado. Se notificarán personalmente: el emplazamiento a juicio al demandado o la primera notificación en el negocio; la primera actuación después de seis meses de inactividad; cuando el tribunal lo estime conveniente; las notificaciones al procurador de la República y a los agentes del ministerio público federal; y cuando la ley expresamente lo disponga.

41. Ahora, la forma en cómo se realiza una notificación se encuentra sujeta a determinadas reglas y su incumplimiento acarrea su nulidad. De ahí que quepa la pregunta constitucional consistente en cuál es el medio idóneo para impugnar la forma en la que se ordena impugnar un auto.

42. Esta Primera Sala considera que en contra de la forma en la que se practica cualquier notificación **procede el incidente de nulidad de notificaciones**, ya que éste constituye el mecanismo idóneo para revisar su validez, pues las reglas previstas en la codificación mercantil y, supletoriamente, en el Código Federal de Procedimientos Civiles se refieren, entre otras cosas, a la forma en la que deben realizarse.

43. Cabe señalar que no resultaría eficaz sostener que para impugnar la forma en la que se ordena que se notifique un auto se debe interponer el recurso de revocación. Ello a razón de que el recurso de revocación analiza la legalidad de los autos de mero trámite, pero no la forma en la que se comunica dicha decisión a las partes.

44. Además, porque mediante el recurso de revocación los autos se confirmar o se revocan, lo que no satisface la pretensión del recurrente. Esto, pues lo que con ella se pretende es que vuelva a practicarse de forma legal y correcta, lo que implica necesariamente reponer el procedimiento, alcances que no tiene el recurso revocatorio y, por el otro lado, sí lo tiene el incidente de nulidad de notificaciones.

45. También sería ineficaz determinar procedente el recurso de revocación, pues solamente se podría analizar la forma en la que se ordena la notificación del auto y no la ejecución del auto. Como se ha referido, mediante el recurso de revocación se analiza la legalidad de los acuerdos de mero trámite emitidos por el Juez; es decir, mediante los agravios hechos valer por la recurrente el Juez analiza sus propios actos. Por lo tanto, si se interpusiera recurso de revocación en contra de la forma en la que se ordenó la notificación de un auto y éste ya se notificó, solamente se podría revisar la orden de notificación, pero no la notificación misma, pues las notificaciones son actuaciones que no le corresponden al Juez sino al a quo, lo cual redundaría en perjuicio tanto del gobernado como de la administración de justicia, en relación con el principio de economía procesal.

46. En este tenor, redundaría en perjuicio del gobernado, toda vez que sería más gravoso para él promover tanto el recurso de revocación en contra de la forma en la que se ordena la notificación del auto, como el incidente de nulidad de actuaciones para anular el acto por virtud del cual, le fue notificado el auto. Ello, pues, se insiste, solamente se puede analizar en el recurso de revocación las actuaciones del Juez, mas no las de sujeto diverso, como lo es el actuario del juzgado.

47. En este mismo sentido, el hecho de que el recurrente tuviese que promover ambos medios ordinarios de defensa, repercutiría en la administración de justicia. Esto, pues se deberían accionar ambos medios de defensa, lo que retrasaría la impartición de justicia.

48. Por las razones expuestas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer,

con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis siguiente:

INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LA FORMA EN LA QUE SE ORDENA LA NOTIFICACIÓN DE UN AUTO DICTADO EN UN PROCEDIMIENTO EN MATERIA MERCANTIL. El artículo 1345, fracción V, del Código de Comercio al prever que se tramitarán de inmediato las apelaciones que se interpongan contra el auto que desecha el incidente de nulidad de actuaciones por defectos en el emplazamiento y contra la resolución que se dicte en el incidente, permite inferir la existencia misma del incidente de nulidad de actuaciones. Sin embargo, dicho incidente de nulidad no tiene mayor regulación que la prevista para todos los incidentes que se susciten en los juicios mercantiles, prevista en los artículos 1349 a 1358 del Código de Comercio, sin que se regule de manera explícita si procede en contra del auto en el que se ordena la forma en la que se hará una notificación, por lo que al no existir fundamento legal que prevea expresamente un medio de impugnación contra el auto en el que se ordena la forma en la que se realizará una notificación, es necesario realizar una interpretación jurídica a fin de determinar cuál es el medio de impugnación idóneo contra dicho acto. Ahora bien, el recurso de revocación tiene por objeto controvertir autos de mero trámite que hayan conculcando las normas que rigen el procedimiento, de esta manera, la litis en dicho recurso consiste en analizar la legalidad de los fundamentos y las consideraciones que sustentan los autos, siendo el caso que se confirman, revocan o modifican. Por otra parte, el incidente de nulidad de actuaciones, cuando se trata de defectos en el emplazamiento, tiene por objeto analizar la legalidad de los actos judiciales a través de los cuales se hace del conocimiento de las partes los autos emitidos dentro del procedimiento, esto es, se verifica que la notificación haya cumplido con las formalidades que al efecto establece la ley y, en caso de que se estime fundado, se repondrá el procedimiento. Por lo anterior, el medio de impugnación idóneo para revisar el auto en el que se ordena la forma en la que se realizará una notificación es el incidente de nulidad de notificaciones, porque a través de él se puede revisar si la notificación se realizó conforme a las reglas legales respectivas y su incumplimiento acarrea su nulidad.

49. Por lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el apartado cuarto de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe de prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el apartado quinto del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LA FORMA EN LA QUE SE ORDENA LA NOTIFICACIÓN DE UN AUTO DICTADO EN UN PROCEDIMIENTO EN MATERIA MERCANTIL. El artículo 1345, fracción V, del Código de Comercio al prever que se tramitarán de inmediato las apelaciones que se interpongan contra el auto que desecha el incidente de nulidad de actuaciones por defectos en el emplazamiento y contra la resolución que se dicte en el incidente, permite inferir la existencia misma del incidente de nulidad de actuaciones. Sin embargo, dicho incidente de nulidad no tiene mayor regulación que la prevista para todos los incidentes que se susciten en los juicios mercantiles, prevista en los artículos 1349 a 1358 del Código de Comercio, sin que se regule de manera explícita si procede en contra del auto en el que se ordena la forma en la que se hará una notificación, por lo que al no existir fundamento legal que prevea expresamente un medio de impugnación contra el auto en el que se ordena la forma en la que se realizará una notificación, es necesario realizar una interpretación jurídica a fin de determinar cuál es el medio de impugnación idóneo contra dicho acto. Ahora bien, el recurso de revocación tiene por objeto controvertir autos de mero trámite que hayan conculcando las normas que rigen el procedimiento, de esta manera, la litis en dicho recurso consiste en analizar la legalidad de los fundamentos y las consideraciones que sustentan

los autos, siendo el caso que se confirman, revocan o modifican. Por otra parte, el incidente de nulidad de actuaciones, cuando se trata de defectos en el emplazamiento, tiene por objeto analizar la legalidad de los actos judiciales a través de los cuales se hace del conocimiento de las partes los autos emitidos dentro del procedimiento, esto es, se verifica que la notificación haya cumplido con las formalidades que al efecto establece la ley y, en caso de que se estime fundado, se repondrá el procedimiento. Por lo anterior, el medio de impugnación idóneo para revisar el auto en el que se ordena la forma en la que se realizará una notificación es el incidente de nulidad de notificaciones, porque a través de él se puede revisar si la notificación se realizó conforme a las reglas legales respectivas y su incumplimiento acarrea su nulidad.

1a./J. 68/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 287/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 21 de agosto de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien consideró que es inexistente la contradicción de tesis. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis y criterio contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 515/2013, que dio origen a la tesis aislada VII.1o.C.12 C (10a.), de título y subtítulo: "REVOCACIÓN EN MATERIA MERCANTIL. PROCEDE ESTE RECURSO EN CONTRA DEL AUTO QUE CONTIENE LA ORDEN Y FORMA EN QUE DEBE NOTIFICARSE EL MISMO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, página 1234, con número de registro digital: 2005094.

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 402/2018-III, en el que sostuvo el criterio de que la impugnación sobre la forma en que se ordenó la notificación de una actuación judicial debe hacerse mediante el incidente de nulidad de actuaciones, pues dicho medio de impugnación no solamente procede contra los vicios propios de las notificaciones, sino que también es útil para cuestionar la forma en que aquéllas se ordenan.

Tesis de jurisprudencia 68/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A EJECUTAR UNA SENTENCIA CON CONDENA MIXTA. NO OPERA DE MANERA DIFERENCIADA PARA LA PARTE LÍQUIDA Y PARA LA ILÍQUIDA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 8/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 5 DE JUNIO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: NÉSTOR RAFAEL SALAS CASTILLO.

II. Competencia

7. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Plenos de diversos Circuitos.

III. Legitimación

8. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por la Jueza Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.¹

¹ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

IV. Existencia

9. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes:²

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

10. Para determinar si en el caso se reúnen tales requisitos, se procederá a hacer referencia a los casos de los que tocó conocer a los Plenos de Circuito que participan en la presente contradicción de tesis, así como a los criterios que sostuvieron para resolverlos.

11. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple, pues ambos Plenos de Circuito, al resolver las contradicciones de las que conocieron, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial, a través de una interpretación normativa para llegar a una solución determinada de los casos que se sometieron a su consideración, como se expone enseguida:

12. El **Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito**, al resolver la contradicción de tesis 12/2015, suscitada entre los Tribunales Colegiados Prime-

² Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, publicada en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, materia común, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

ro y Segundo, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito, emitió el siguiente criterio:³

"SENTENCIA DEFINITIVA. EN SU EJECUCIÓN NO OPERA LA PRESCRIPCIÓN DE FORMA INDEPENDIENTE RESPECTO DE ALGUNAS DE LAS PRESTACIONES (LÍQUIDAS O GENÉRICAS), PUES ELLO IMPLICARÍA TRANSGREDIR LA COSA JUZGADA. La acción o el derecho para pedir la ejecución de una sentencia constituye una cuestión distinta a la realización de los actos o formas para cumplimentarla; en ese sentido, la preclusión se actualiza en relación con la diversidad de actos procesales que realizan las partes en la fase de ejecución, como son el trámite de liquidación y el avalúo, pero no en relación con los derechos derivados del fallo, pues la única institución jurídica que comprende la pérdida del derecho para pedir la ejecución de una sentencia es la prescripción. Por tanto, la prescripción no opera de forma independiente respecto de algunas de las prestaciones (líquidas o genéricas), pues ello implicaría transgredir la cosa juzgada, al tener que dejarse sin efectos una parte de la resolución firme, efectuando para ello una interpretación extensiva de la norma, ya que no existe un precepto que establezca la prescripción parcial del fallo, por lo cual, al tratarse de la restricción de un derecho, la prescripción debe operar de manera estricta en los supuestos que la ley prevé. Además, las prestaciones líquidas y las genéricas no constituyen un derecho divisible o distinto, sino que tienen un mismo origen y fin, de modo que aunque su ejecución requiera un proceso distinto integrado con una serie de actos interdependientes y coordinados que varían de acuerdo a lo condenado, buscan la satisfacción de la obligación consignada en la sentencia en favor del ejecutante."

13. Dicho criterio fue adoptado por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, para determinar si puede prescribir la condena establecida en la sentencia, de forma independiente, respecto de las prestaciones líquidas y las genéricas. Lo anterior bajo las consideraciones siguientes:

a) El Pleno de Circuito partió de que conforme a lo dispuesto en el artículo 1732 del Código Civil del Estado de Jalisco, la prescripción negativa constituye un medio de liberarse de obligaciones mediante el transcurso de

³ Tesis PC.III.C. J/15 C (10a.), consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Tomo III, mayo de 2016, página 2220 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas», registro digital: 2011588.

cierto tiempo, por no exigirse su cumplimiento. Al respecto, señaló que, al resolver la contradicción de tesis 92/2000, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que el único derecho adjetivo susceptible de prescribir es el de la acción, pues si bien otros derechos procesales distintos pueden extinguirse por su no ejercicio oportuno, ello ocurre por la actualización de otra institución jurídica conocida como la preclusión.

b) Mencionó que los artículos 503 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, 1040, 1079, fracciones IV y V, así como el 1047 del Código de Comercio, prevén el plazo para solicitar la ejecución de una sentencia (prescripción), así como el momento en que comienza a correr de acuerdo a cada legislación; en tanto que ambas materias (civil y mercantil) regulan supuestos específicos sobre el proceso de ejecución, dependiendo de la naturaleza de las obligaciones que deriven del fallo.

c) Posteriormente, argumentó que el objeto último del proceso de ejecución es el cumplimiento de la obligación consignada en la sentencia, en tanto que las formas de ejecución dependerán de las condenas a cumplir, esto es, si se trata de obligaciones de dar, de hacer o de no hacer. Por lo que pueden existir diversos actos en el proceso de ejecución, como lo son la solicitud de inicio de ejecución, la oposición a ésta, el avalúo de bienes y la liquidación de la sentencia. De lo anterior, concluyó que son cuestiones distintas la acción o derecho para pedir la ejecución de una sentencia y la realización de cada uno de los actos o formas para cumplimentarla.

d) Retomó lo resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 307/2013 y la contradicción de tesis 475/2009, asuntos en los que se determinó:

- Que son cuestiones distintas la acción o derecho para pedir la ejecución de una sentencia y la realización de cada uno de los actos o formas para cumplimentarla.

- Que la preclusión únicamente se actualiza en relación con las diversas de actos meramente procesales que realizan las partes y no en cuanto a los derechos derivados de la sentencia, como el que se ejercita al pretender hacer cumplir una ejecutoria, en tanto que la única institución jurídica que comprende la pérdida del derecho para pedir la ejecución de una sentencia es la prescripción.

- Que el término para solicitar la ejecución de una sentencia constituye un derecho de naturaleza sustantiva; que el plazo que dura la acción para

solicitar la ejecución de una sentencia (prescripción) empieza a contar a partir del día en que haya vencido el plazo judicial para el cumplimiento de voluntad, de manera que la ley dejó al vencedor en libertad para elegir el momento, dentro de ese periodo, para ejercitar la acción a través de la ejecución de la sentencia, sea que su contenido sea líquido o ilíquido.

e) Preciso que, con base en lo anterior, se podía concluir que el plazo con el que cuenta el beneficiario del fallo definitivo dictado en un proceso jurisdiccional para ejercer su derecho a ejecutar la sentencia definitiva, comprende tanto las prestaciones líquidas como las genéricas, sin que pueda operar la figura de la prescripción de forma diferenciada para cada una de ellas.

f) Aclaró que si una sentencia contiene obligaciones determinadas en valor económico y otras por cuantificar en ejecución, puede acontecer que se requiera el cumplimiento de ambas en diversos momentos, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso; sin embargo, ello no puede implicar que prescriba una porción de las prestaciones, pues se transgrediría la cosa juzgada, ya que se tendría que dejar sin efectos una parte de la resolución, siendo que no existe un precepto que establezca la prescripción parcial de la sentencia, por lo cual, al tratarse de la restricción de un derecho, la prescripción debe operar de manera estricta en los supuestos que la ley prevé.

g) En ese sentido, agregó el Pleno de Circuito que debía tenerse presente que las prestaciones líquidas y las genéricas no constituyen un derecho divisible o distinto, pues tienen un mismo origen y fin (la sentencia y su ejecución), lo que las diferencia es el procedimiento que debe seguirse para que puedan cumplimentarse.

h) Además, determinó que la decisión de esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 35/2009, en el sentido de que la única figura jurídica que comprende la pérdida del derecho para pedir la ejecución de una sentencia es la prescripción, por lo que si este Alto Tribunal estableció que no podía estimarse prescrito el incidente de liquidación, toda vez que ello implicaría hacer nugatorio el derecho reconocido en la sentencia definitiva que causó estado, por mayoría de razón se puede concluir que las prestaciones no pueden prescribir de forma parcial, pues se atentaría contra la obligatoriedad con la que está investida la cosa juzgada y la finalidad que persigue todo proceso jurisdiccional.

i) Por otra parte, señaló que no se desatendía que el artículo 489 del Código de Procedimientos del Estado de Jalisco dispone que si la sentencia contiene condena al pago de cantidad líquida y de otra ilíquida, podrá proce-

derse a hacer efectiva la primera, porque lo que esa expresión prescribe es una facultad a favor del ejecutante, sin que constituya una exigencia, pues la norma no es imperativa en ese sentido.

j) Además, se precisó que tampoco se puede considerar que con base en ese precepto, el plazo de prescripción de ejecución de sentencia inicia de forma diferenciada para las prestaciones líquidas y las genéricas, porque se perdería de vista que la prescripción se interrumpe en el momento en que las partes realizan cualquier acto para impulsar la ejecución del fallo y, en esa medida, si el ejecutante gestiona el cumplimiento de una prestación determinada o promueve el incidente de liquidación, se reinicia el periodo de perención respecto de la totalidad de la condena, pues en ambos casos se realizan gestiones para lograr el cumplimiento del fallo.

k) Finalmente, el Pleno de Circuito concluyó que el plazo con el que cuenta el beneficiario del fallo definitivo dictado en un proceso jurisdiccional para ejercer su derecho a ejecutar la sentencia definitiva, comprende tanto las prestaciones líquidas como las genéricas, sin que pueda operar la figura de la prescripción de forma diferenciada para cada una de ellas.

14. El **Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito**, al resolver la contradicción de tesis 10/2017, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos del Vigésimo Séptimo Circuito, emitió el criterio siguiente:⁴

"PRESCRIPCIÓN DE SENTENCIA DE CONDENA MIXTA DICTADA EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL PLAZO PARA QUE OPERE COMIENZA DE MANERA DIFERENCIADA PARA EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN Y PARA EL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA. Cuando se está frente a una sentencia de condena mixta, esto es, con cantidades líquidas e ilíquidas, el derecho a ejecutarla se individualiza respecto de cada una de ellas. Por otra parte, la prescripción establecida en el artículo 1079, en relación con el diverso 1040, ambos del Código de Comercio (en su texto derivado de las reformas de 1994), es una figura que opera respecto de cada uno de los campos de condena, es decir, actúa en lo que corresponde a las cantidades líquidas –procedimiento de ejecución– e individualmente respecto de las cantidades ilíquidas –procedimiento incidental–. Así, el derecho a solicitar la ejecución de una sentencia firme y obtener lo reconocido en ésta es de naturaleza sus-

⁴ Tesis PC.XXVII. J/4 C (10a.), consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo II, agosto de 2018, página 2156 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas», registro digital: 2017699.

tantiva, por lo cual, se extingue mediante la figura de la prescripción, que comienza a contarse desde el día en que la acción pudo ser legalmente ejercitada en juicio, una vez que la sentencia de condena causa ejecutoria como lo señala la fracción IV del numeral citado en primer término. Y por lo que hace a las cantidades líquidas, por ejemplo, la condena de intereses moratorios o gastos y costas, el derecho a ejecutar surge con posterioridad a que se tramita el incidente de liquidación previsto por el artículo 1348 del mismo ordenamiento legal, una vez que se fija en cantidad precisa y líquida una condena indeterminada. Conforme a ello, la extinción de ese derecho operaría indistintamente tanto para la condena líquida como para la líquida, donde los actos que se dan dentro de la etapa preparatoria a la ejecución, como la promoción del incidente de liquidación de sentencia, que interrumpe la prescripción de la ejecución de la condena indeterminada, pero que no tiende estrictamente a la ejecución, no resultan aptos para impulsar el procedimiento de ejecución de la cantidad líquida, y como consecuencia, tampoco interrumpe su prescripción. De ahí que el plazo para que opere la prescripción de sentencia de condena mixta dictada en un juicio ejecutivo mercantil comienza de manera diferenciada para el procedimiento de ejecución y para el incidente de liquidación de sentencia."

15. Dicho criterio fue adoptado por el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito para determinar si la prescripción de una sentencia dictada en un juicio ejecutivo mercantil, comienza de manera diferenciada para la suerte principal (procedimiento de ejecución) y para la condena genérica (procedimiento incidental o de liquidación de sentencia). Lo anterior, bajo las siguientes consideraciones:

a) El Pleno de Circuito precisó que en las sentencias que constituyeron el acto reclamado en los juicios de amparo de donde emanaron las sentencias recurridas, se condenó: I) al pago de una cantidad líquida, así como, II) al pago de una cantidad indeterminada, por concepto de intereses legales, así como gastos y costas.

b) Retomó lo determinado por esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 92/2000-PS, relativo a que el proceso es un fenómeno fundamentalmente dinámico, cuyo desarrollo, generalmente, está compuesto por las etapas siguientes: expositiva, probatoria, conclusiva, impugnativa y ejecutiva.

c) Explicó que la prescripción negativa es un contraderecho que puede oponerse al derecho sustantivo correspondiente, como medio para liberarse de la acción ejercida en juicio. Así, el derecho sustantivo para solicitar la ejecución de una sentencia firme derivada de un juicio ejecutivo mercantil, puede

extinguirse por prescripción si transcurren tres años sin que se haga valer, conforme al artículo 1079, fracción IV, del Código de Comercio. Plazo que debe iniciar a contarse desde el día en que la ejecución sea legalmente exigible, en términos del artículo 1040 del Código de Comercio, esto es, desde que la sentencia cause ejecutoria, al no poder recurrirla por ningún medio ordinario o extraordinario de impugnación, tal como lo señala el numeral 1343 del mismo ordenamiento legal.

d) En ese sentido, argumentó que si en la sentencia del juicio ejecutivo mercantil que ha causado ejecutoria se establece como condena el pago de cantidades líquida e ilíquida, entonces, para saber qué actos la interrumpen es menester atender, precisamente, a esas características de la condena. Por cuanto toca a la cantidad líquida, para conseguir el resultado práctico consistente en el pago, se necesita únicamente el ejercicio del derecho de su titular ante el órgano jurisdiccional; por otra parte, en lo que corresponde a la cantidad ilíquida, se requiere hacerla valer incidentalmente a través de la formulación de la planilla correspondiente, dado que la ejecución de la primera no impide que posteriormente se pida la liquidación de la segunda, ya que el artículo 1348 del Código de Comercio no restringe a reclamar conjuntamente las cantidades determinadas con las indeterminadas.

e) Así, consideró que un incidente de liquidación de intereses, ninguna trascendencia tiene para la parte líquida que es ejecutable desde que la sentencia ha causado ejecutoria. Entonces, el incidente de liquidación de intereses no resulta apto para interrumpir la prescripción de la parte líquida de la sentencia, porque es innecesario su trámite para que el ejecutante pueda obtener la satisfacción de la condena en esa parte de la sentencia, es decir, para conseguir el resultado práctico consistente en el pago de la suerte principal. Por lo tanto, si el derecho a pedir la ejecución de la parte líquida se encuentra en condiciones de ser ejercido y, con todo, en lugar de realizar los actos indispensables para hacerlo efectivo, su titular incurre en inercia durante tres años o más, se justifica que, si a su interés conviene, el obligado oponga la excepción de prescripción; dado que la pérdida del derecho de ejecutar la sentencia definitiva ejecutoriada se explica por el abandono de las prestaciones obtenidas.

f) Además, el Pleno de Circuito mencionó que en el artículo 1348 del Código de Comercio el legislador dispuso un procedimiento para fijar la cantidad líquida de una condena indeterminada en lo que se ha llamado "incidente de liquidación".

g) Retomó lo resuelto por esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 6/98, en el sentido de determinar que la interlocutoria que pone fin al incidente de liquidación de sentencia debe ser considerada como un acto ejecutado después de concluido el juicio que constituye un medio preliminar para la ejecución del fallo. Con base en ello consideró que esa interlocutoria no puede reputarse propiamente como un acto de ejecución de sentencia. Luego, como la resolución de liquidación que regula el artículo 1348 del Código de Comercio es un acto en cierta medida autónomo, respecto del procedimiento de ejecución, los actos previos, que directamente se relacionan con ella, como procedimiento incidental, por regla general, se pueden considerar con tal carácter.

h) Mencionó que en la jurisprudencia 1a./J. 99/2010, esta Primera Sala determinó que el derecho para solicitar la ejecución de una sentencia firme y obtener lo reconocido en ésta es de naturaleza sustantiva, por lo cual, se extingue mediante la figura de la prescripción.

i) Señaló que la prescripción que contempla el artículo 1040 del Código de Comercio no se dirige directamente al procedimiento incidental de liquidación; sin embargo, el artículo 1348 del mismo ordenamiento vincula, necesariamente, al procedimiento de liquidación con el de ejecución. En la contradicción de tesis 92/2000-PS, la Primera Sala estimó que la incidencia de liquidación no podía entenderse como una institución estrictamente procesal, ajena al derecho sustantivo de ejecución de una sentencia de condena, de manera que también se encontraba sujeta al lapso de prescripción negativa que prevé la ley.

j) Asimismo, refirió que el contenido del enunciado normativo previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio se traduce en una regla general del ejercicio del derecho a ejecutar tratándose de sentencias que no contienen cantidad líquida, que dice que la promoción de ejecución va aparejada a la de liquidación. El legislador fue claro: al promoverse la ejecución debe presentarse la liquidación.

k) Señaló que el artículo 1410 del Código de Comercio, a virtud de la sentencia de remate, previo avalúo, se procederá a la venta de los bienes sequestrados, lo que significa que la ejecución que deriva de una sentencia, en términos generales es de índole forzosa, en oposición a las que son de cumplimiento voluntario. Por regla general, las ejecuciones forzosas inician a petición de parte, lo que puede inferirse del artículo 1347 del Código de Comercio.

l) Añadió que, tratándose de condenas ilíquidas, antes de iniciarse propiamente la etapa de ejecución debe volverse ejecutable la condena; sin embargo, aun cuando la prescripción negativa se refiere al procedimiento de

ejecución y no al de liquidación, dado que ésta es condición de aquélla, debe considerarse como sujeta al lapso en el cual se extingue el derecho para instar la ejecución, más si se considera como un acto coetáneo al de la ejecución, se admite que al promover la ejecución debe presentarse la liquidación.

m) Preciso que la sentencia ejecutiva mercantil es una resolución que pone fin al proceso y de entrar al estudio del fondo del asunto, resuelve la controversia mediante la aplicación de la ley general al caso concreto, sus efectos en relación con las partes y las consecuencias del litigio se podrían resumir en declarar, condenar o absolver a las partes. De haberse agotado los recursos, o bien, de no haberse agotado las formas de impugnación que dicta la ley, la sentencia dictada en autos causará ejecutoria, esto es, la cosa juzgada o verdad legal que deberá de cumplirse en todas y cada una de las partes propositivas de la misma. Así, en el periodo de ejecución de una sentencia, se deberá cumplir en los términos propositivos, incluso mediante la fuerza del Estado para cumplirla en todas sus partes.

n) Reiteró que para el caso de que en la sentencia del juicio ejecutivo mercantil que ha causado ejecutoria se establezca como condena el pago de cantidades líquida e ilíquida; por cuanto toca a la cantidad líquida, para conseguir el resultado consistente en el pago, se necesita únicamente el ejercicio del derecho de su titular ante el órgano jurisdiccional; y por lo que corresponde a la cantidad ilíquida, se requiere hacerla valer incidentalmente a través de la formulación de la planilla correspondiente, dado que la ejecución de la primera no impide que posteriormente se pida la liquidación de la segunda, ya que el artículo 1348 del Código de Comercio no restringe a reclamar conjuntamente las cantidades determinadas con las indeterminadas. En tal virtud, resulta claro que un incidente de liquidación de intereses se endereza para determinar la parte ilíquida de la sentencia, pero ninguna trascendencia tiene para la parte líquida, por lo que no resulta apto para interrumpir la prescripción de la parte líquida de la sentencia, porque es innecesario su trámite para que el ejecutante pueda obtener la satisfacción de la condena en esa parte de la sentencia.

ñ) Argumentó que el derecho a ejecutar una sentencia, por regla general, se considera como unitario, indivisible. A partir de esta afirmación podría pensarse que el ejercicio de ese derecho respecto de una condena, para efectos de la interrupción de su prescripción, vale por igual para toda la parte dispositiva de la sentencia de condena de pago. Admitir tal conclusión, nos conduciría a lo siguiente: tratándose de un proceso ejecutivo mercantil en el que la condena versa sobre cantidades líquidas e ilíquidas, los actos de ejecución

de las cantidades líquidas interrumpen la prescripción en lo que hace a la condena indeterminada, y a la inversa, es decir, los actos que interrumpen la prescripción por el lado de la condena ilíquida también la interrumpirían en lo que toca a la condena líquida. Jurídicamente esto no es admisible. En efecto, la ley establece la materialización de las condenas líquidas e ilíquidas en términos de procedimientos distintos; de suerte que el derecho a ejecutar se verifica de maneras distintas.

o) Aclaró que cuando se está frente a una sentencia que contiene cantidades líquidas e ilíquidas, su ejecución se verifica de manera separada, generalmente ocurre que mientras, por un lado, se está en la sustanciación del remate o la adjudicación, por el otro se está en la liquidación; y cuando se está frente a una sentencia de condena mixta, esto es, con cantidades líquidas e ilíquidas, el derecho a ejecutar en realidad se individualiza respecto de cada una de ellas. Incluso, esto es más claro si se considera el caso en el cual la parte vencedora ejecuta la sentencia sólo en lo que hace a su parte determinada y omite actuar respecto a la indeterminada, en tal supuesto no podría decirse que el derecho a ejecutar que se desplegó abarcó ambas condenas; de ahí que tampoco pueda sostenerse su imposibilidad de individualización respecto de cada una de ellas.

p) Por otra parte, el Pleno de Circuito expuso que en el sistema de la ley mercantil, los actos que se dan respecto de la ejecución de cantidades líquidas en oposición a las ilíquidas, tiene a la materialización de la condena respectiva, pues hay casos en que aquélla no los funde, confundiéndolos para efectos del pago. Uno de ellos es el de los intereses, previsto en el artículo 364 del Código de Comercio, donde el legislador estableció una clara distinción en el destino de las cantidades pagadas. En el primer caso, el pago hecho al capital se distingue del de los intereses, éste se extinguirá si el acreedor expresamente no se reserva derecho sobre ellos; mientras que en el segundo, cuando no resulte expresa su aplicación se destinará al pago de los intereses, por orden de vencimientos y después al capital. De esta forma, tratándose de un asunto en el cual la cantidad líquida se refiere a la suerte principal y a la ilíquida a los intereses (y a los gastos y costas), en realidad todo lo actuado tanto respecto de una y otras condenas, al final de cuentas tendría que aplicarse, ante la ausencia de estipulación expresa, primero a los intereses y luego al capital.

q) Con base en lo anterior, estimó que también por el orden de la materialización de la condena líquida como de la ilíquida, el derecho que se da respecto de la ejecución de ellas es individualizable, porque si no fuera así, impondría postular que, al ser individualizable, los pagos hechos por el deu-

dor, bien sean forzosos, se repartirían por igual o sin algún orden concreto, al pago de las obligaciones fijadas en la sentencia.

r) Finalmente, el Pleno de Circuito concluyó que la prescripción que establece el artículo 1079, fracción IV, del Código de Comercio, en relación con el diverso 1040, es una figura que opera respecto de cada uno de los campos de condena, es decir, actúa en lo que corresponde a las cantidades líquidas e individualmente respecto de las cantidades ilíquidas. Ahora, respecto de las cantidades ilíquidas, el derecho a ejecutar surge una vez que la sentencia de condena causa ejecutoria, por lo que el inicio del plazo prescriptivo debe atender a la fecha en la cual la resolución que contiene el derecho concreto se hace exigible. Así, los actos de ejecución de la sentencia no pueden interrumpir la prescripción de la liquidación de la sentencia y viceversa; de tal suerte que dicha figura jurídica aplica a ellos de manera independiente. Entonces, si bien el procedimiento de liquidación de sentencia es individualizable o distinguible frente al de ejecución de sentencia, lo cierto es que no hay fundamento ni motivo alguno para considerar que la prescripción negativa que regula el artículo 1040 del Código de Comercio opera directa y autónomamente respecto de él.

16. Una vez precisados los antecedentes y los criterios que adoptaron los Plenos de Circuito que participan en la presente contradicción de tesis, esta Primera Sala advierte que los dos órganos federales se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial para interpretar los artículos 1732 del Código Civil del Estado de Jalisco, 489 y 503 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, 364, 1040, 1079, 1047, 1343, 1347, 1348 y 1410 del Código de Comercio, esto a fin de determinar si la prescripción del derecho a ejecutar una sentencia opera indistintamente tanto para la condena líquida como para la ilíquida.

17. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo de los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis también se satisface en el presente asunto, puesto que los ejercicios interpretativos realizados por los Plenos de Circuito contendientes giraron en torno a una misma problemática jurídica surgida con motivo de la forma en que opera la prescripción del derecho a ejecutar la sentencia, en el caso de condena mixta; así, lo que uno de ellos afirmó fue negado por el otro, tal como se demostrará a continuación:

18. El **Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito** argumentó que son cuestiones distintas la acción o derecho para pedir la ejecución de una sen-

tencia y la realización de cada uno de los actos o formas para cumplimentarla. Agregó que debía tenerse presente que las prestaciones líquidas y las genéricas no constituyen un derecho divisible o distinto, pues tienen un mismo origen y fin (la sentencia y su ejecución), lo que las diferencia es el procedimiento que debe seguirse para que puedan cumplimentarse. Así, concluyó que el plazo con el que cuenta el beneficiario del fallo definitivo dictado en un proceso jurisdiccional para ejercer su derecho a ejecutar la sentencia definitiva, comprende tanto las prestaciones líquidas como las genéricas, sin que pueda operar la figura de la prescripción de forma diferenciada para cada una de ellas, pues de lo contrario se transgrediría la cosa juzgada.

19. Finalmente, agregó que no se desatendía el hecho de que se pueda hacer efectiva la condena al pago de la cantidad líquida primero que la parte ilíquida, porque ésta es una facultad a favor del ejecutante, sin que constituya una exigencia, pues la norma no es imperativa en ese sentido. En ese sentido, preciso que no se podía considerar que el plazo de prescripción de ejecución de sentencia inicia de forma diferenciada para las prestaciones líquidas y las genéricas, porque se perdería de vista que la prescripción se interrumpe en el momento en que las partes realizan cualquier acto para impulsar la ejecución del fallo y, en esa medida, si el ejecutante gestiona el cumplimiento de una prestación determinada o promueve el incidente de liquidación, se reinicia el periodo de perención respecto de la totalidad de la condena, pues en ambos casos se realizan gestiones para lograr el cumplimiento del fallo.

20. El **Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito**, en la contradicción de tesis que resolvió, consideró que si en la sentencia del juicio ejecutivo mercantil que ha causado ejecutoria se establece como condena el pago de cantidades líquida e ilíquida, entonces, para saber qué actos la interrumpen es menester atender, precisamente, a esas características de la condena. Así, determinó que un incidente de liquidación, ninguna trascendencia tiene para la parte líquida que es ejecutable desde que la sentencia ha causado ejecutoria, por lo que el incidente de liquidación no resulta apto para interrumpir la prescripción de la parte líquida de la sentencia.

21. En ese sentido, concluyó que la prescripción es una figura que opera respecto de cada uno de los campos de la condena, es decir, actúa en lo que corresponde a las cantidades líquidas e individualmente respecto de las cantidades ilíquidas. Finalmente, aclaró que respecto de las cantidades ilíquidas, el inicio del plazo prescriptivo debe atender a la fecha en la cual la resolución que contiene el derecho concreto se hace exigible, así los actos de

ejecución de la sentencia no pueden interrumpir la prescripción de la liquidación de la sentencia o viceversa; de tal suerte que dicha figura aplica a ellos de manera independiente.

22. De ahí que esta Primera Sala considera que el presente asunto cumple con el segundo de los requisitos establecidos para la existencia de contradicciones de tesis, pues mientras que uno de ellos afirmó que el plazo con el que cuenta el beneficiario del fallo definitivo dictado en un proceso jurisdiccional para ejercer su derecho a ejecutar la sentencia definitiva, comprende tanto las prestaciones líquidas como las genéricas, sin que pueda operar la figura de la prescripción de forma diferenciada para cada una de ellas; el otro consideró que la prescripción es una figura que opera respecto de cada uno de los campos de la condena, es decir, que actúa en lo que corresponde a las cantidades líquidas e individualmente respecto de las cantidades ilíquidas.

23. Situación que es suficiente para afirmar la diferencia de criterios entre los sustentados por los Plenos de Circuito que participan en este asunto.

24. No es óbice a lo anterior, que el planteamiento de denuncia de contradicción se definió originalmente en cuanto a cuál es el punto que sirve de base para determinar el cómputo de la prescripción de una sentencia donde se establece una condena mixta. Sin embargo, del análisis a las posturas contendientes, esta Primera Sala considera que dicho punto es parte de la disyuntiva total, que esencialmente consiste en determinar si la prescripción del derecho a ejecutar una sentencia con condena mixta, opera de forma independiente para la parte de la cantidad líquida respecto de la ilíquida. De ahí la nueva precisión del cuestionamiento a resolver y no como en un inicio se denunció a este Alto Tribunal.

25. Tampoco pasa inadvertido el hecho de que el criterio del Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito haya surgido del análisis únicamente del Código de Comercio, mientras que el criterio del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito surgiera del análisis tanto del Código de Comercio como de la legislación local civil del Estado de Jalisco. Ello, porque, en primer lugar, existe un punto de toque indubitable por lo que se refiere a la interpretación jurídica que hicieron sobre la figura de prescripción. En segundo lugar, ambos criterios son aplicables al Código de Comercio. Y, en tercer lugar, esta Primera Sala advierte que las normas legales interpretadas por los órganos colegiados son coincidentes en su contenido jurídico. Por lo tanto, subsiste la divergencia de criterios.

26. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta siguiente:

- ¿La prescripción del derecho a ejecutar una sentencia con condena mixta, opera de forma independiente para la parte de la cantidad líquida respecto de la ilíquida?

27. Así las cosas y habiendo quedado acreditados los requisitos de procedencia de las contradicciones de tesis, esta Primera Sala considera que, en el caso, sí existe la contradicción de tesis denunciada, en atención a que los Plenos de Circuito abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica y llegaron a conclusiones contrarias. Por tanto, ha lugar a dar respuesta a la interrogante que resulta de dicha oposición de criterios.

V. Estudio de fondo

28. Tal como quedó dicho en el apartado anterior, la pregunta a responder es: ¿La prescripción del derecho a ejecutar una sentencia con condena mixta, opera de forma independiente para la parte de la cantidad líquida que para la de la ilíquida?

29. En principio, cabe destacar que en diversos precedentes esta Primera Sala ha decidido que un elemento integrante del acceso a la justicia es lo que se ha identificado como el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva,⁵ cuyo concepto fue objeto de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."⁶

30. De este importante criterio se desprende que **el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas**, a las que corresponden tres derechos que lo integran: (I) una etapa previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, el cual parte del derecho de acción como

⁵ En lo siguiente, se retoman las consideraciones que se sostuvieron en el amparo en revisión 882/2016, resuelto por esta Primera Sala el tres de mayo de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos.

⁶ Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, registro digital: 172759.

una especie del derecho de petición que se dirige a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por parte de éstas; (II) una etapa judicial –desde el inicio del procedimiento y hasta la última actuación dentro del mismo–, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (III) **una etapa posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.**

31. Sobre la etapa correspondiente a la ejecución de sentencia, esta Primera Sala advierte que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en sus precedentes el deber de los Estados de garantizar los medios para ejecutar los recursos judiciales en sede interna, al establecer que "la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia", sino que se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas.⁷

32. En desarrollo de este criterio, la Corte Interamericana explicó que, en términos del artículo 25 de la Convención Americana, los Estados tienen dos obligaciones para asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso: (a) consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes y (b) garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes; de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Por ello, sentenció el Tribunal Interamericano, "*la efectividad de las sentencias depende de su ejecución*", pues una resolución con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento.⁸

⁷ Este criterio coincide con la primera etapa en el desarrollo del tema: **(I) Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia.** Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párrafo 79; y, **(II) Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafo 216, Perú, 2006.

⁸ En una segunda etapa se reiteró el criterio con los alcances descritos: **(I) Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrafo 72; **(II) Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones.** Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 263; **(III) Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, párrafo 209; y, **(IV) Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párrafo 229.

33. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se desprende de lo establecido en los primeros párrafos de su artículo 17:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

34. El primer párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal reconoce que corresponde al Estado Mexicano la impartición de justicia, lo cual deberá realizar a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. En relación con lo anterior, y precisamente por la imposibilidad de los particulares de impartir justicia, el segundo párrafo del mismo numeral establece el derecho de las personas a la "administración de justicia", el cual será garantizado por tribunales que deberían emplearla en los plazos y términos que fijen las leyes. De aquí se desprende la importancia de que, según lo apuntado, la justicia administrativa se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar el derecho que se había reconocido.

35. La principal consecuencia de los párrafos antes comentados es el surgimiento para el Estado Mexicano, de la obligación de prestar el servicio público de impartición de justicia.

36. En este orden de ideas, se debe precisar que el derecho para solicitar la ejecución de la sentencia dictada en un proceso judicial constituye un derecho de naturaleza sustantiva, pues se traduce en el derecho a accionar la maquinaria judicial a fin de obtener lo reconocido en sentencia firme. Sin embargo, una actitud omisa por parte del interesado para ejercer este derecho se traduce en la pérdida del mismo, conforme a la figura de la prescripción.⁹

37. En el Código Civil Federal, supletorio al de Comercio, la prescripción negativa se define como un medio para librarse de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento en el transcurso de cierto tiempo y bajo las condi-

⁹ En lo siguiente, véase el amparo en revisión 307/2013, resuelto por esta Primera Sala en sesión de once de septiembre de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos.

ciones establecidas por la ley.¹⁰ Dicha figura se ha establecido en la mayoría de los sistemas legales, para proteger el derecho a la seguridad jurídica del obligado, pues evita que por el no ejercicio de los derechos exista la incertidumbre de su efectividad en las personas que están obligadas.

38. En esa virtud, a los derechos de contenido patrimonial, principalmente, se les ha fijado un término para su ejercicio, transcurrido el cual, el deudor puede excepcionarse válidamente y sin responsabilidad de cumplir con la obligación a su cargo. Además, se requiere que el acreedor haya permanecido en **completa inacción** durante el tiempo señalado por la ley.

39. Ahora bien, es importante recordar que el problema jurídico que ahora se analiza parte de los siguientes supuestos: (I) fue procedente un juicio, (II) ya existe una sentencia que ha causado ejecutoria, (III) la sentencia ha sido condenatoria y (IV) la condena establece el pago de una cantidad líquida y, a la vez, de una cantidad ilíquida.

40. Como punto de partida se debe mencionar que el artículo 1079 del Código de Comercio¹¹ prevé un plazo de tres años para ejercer el derecho a ejecutar la sentencia en un juicio ejecutivo mercantil. Por lo que se debe entender que dicho lapso se refiere al plazo de prescripción, mismo que empieza a contar desde el día en que la acción pudo ser legalmente ejercida en el juicio, conforme al artículo 1040¹² del mismo ordenamiento.¹³ De esto se ad-

¹⁰ "Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley."

"Artículo 1136. La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa." En forma similar se establece en el Código Civil del Estado de Jalisco:

"Artículo 1732. Prescripción es un medio de librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo, por no exigirse su cumplimiento."

¹¹ "Artículo 1079. Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial, o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:

"...

"IV. Tres años para la ejecución de sentencias en juicios ejecutivos, juicios orales y demás especiales que se prevean en las leyes mercantiles y de los convenios judiciales celebrados en ellos;

"..."

¹² "Artículo 1040. En la prescripción mercantil negativa, los plazos comenzarán a contarse desde el día en que la acción pudo ser legalmente ejercitada en juicio."

¹³ En el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco el plazo es de diez años y comienza a contarse desde que la sentencia es notificada, como se aprecia en el siguiente artículo:

"Artículo 503. La acción para pedir la ejecución de una sentencia, transacción o convenio judicial, durará diez años contados desde el día en que, se notificó la misma."

vierte que la ley dejó al vencedor en libertad para elegir el momento, dentro del lapso señalado, para ejercer la acción a través de la ejecución de la sentencia, independientemente de que su contenido sea líquido o ilíquido.

41. Aquí se debe precisar que son cuestiones distintas la acción o derecho para pedir la ejecución de una sentencia y, otra, la realización de cada uno de los actos para cumplimentar la sentencia, una vez iniciada la sección de ejecución, por ejemplo, el incidente de liquidación.

42. En ese sentido, una sentencia es el acto procesal por medio del cual el juzgador decide sobre el litigio sometido a proceso.¹⁴ En caso de dictarse una sentencia condenatoria, el beneficiario obtiene un título nuevo (diferente del que fue materia del juicio): la sentencia. En ella, se estudian todas las pretensiones que se hicieron valer, en ese sentido, es única e indivisible. Una vez que la misma causa ejecutoria, comienza para el actor la prescripción de la *actio judicatti*, es decir, la de la acción dirigida a pedir la ejecución de la sentencia, que comprende el conjunto de todos los actos a través de los cuales se hace cumplir la resolución. Por lo tanto, dicho conjunto de actos debe considerarse como una unidad que busca la misma finalidad, esto es, ejecutar la sentencia.

43. En términos del artículo 1041 del Código de Comercio,¹⁵ uno de los supuestos en los que la prescripción se interrumpe, es por la demanda u otro cualquier género de interpelación judicial hecha al deudor.¹⁶ En estos casos, para dilucidar en qué momento se interrumpe el tiempo de prescripción del derecho a ejecutar la sentencia, es necesario atender a la naturaleza de la condena; así, cuando ésta genera una obligación de dar, la prescripción se interrumpe cuando, a petición del beneficiario de esa norma individualizada, se requiere a su contraparte del pago o la entrega de lo sentenciado; o bien, cuando la sentencia contiene una sanción que deba liquidarse en ejecución de sentencia, la prescripción se interrumpe en el momento en que se notifica a la parte condenada del trámite del incidente de liquidación correspondien-

¹⁴ Cfr. Ovalle Favela, José (2008), *Teoría General del Proceso*, Sexta edición, cuarta reimpresión, México: Oxford University Press.

¹⁵ Artículo 1041. La prescripción se interrumpirá por la demanda u otro cualquier género de interpelación judicial hecha al deudor, por el reconocimiento de las obligaciones, o por la renovación del documento en que se funde el derecho del acreedor.

"Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor desistiese de ella o fuese desestimada su demanda."

¹⁶ En similares términos el Código Civil del Estado de Jalisco prevé:

"Artículo 1746. La prescripción se interrumpe:

"I. Por la presentación de la demanda aunque la misma no hubiere sido notificada o por cualquier género de requerimiento o de interpelación hecha al deudor. ..."

te; o, en su caso, si la sentencia ordenó el remate de un bien, el plazo prescriptivo deja de transcurrir cuando se hace del conocimiento del sentenciado el inicio de ese procedimiento; etcétera.

44. En una sentencia que condena, por una parte, a una cantidad ilíquida y, por otra, a una cantidad líquida, es inconcuso que la parte demandada es deudora del importe total de la condena y que el acreedor tiene derecho para exigir su cumplimiento sólo de la parte líquida, sólo de la parte ilíquida, o de toda en su conjunto, ya sea en un mismo momento o sucesivamente, según le convenga a sus intereses.

45. Sin embargo, tanto la parte que condena a la cantidad líquida, como la parte que condena a la cantidad ilíquida, están vinculadas en virtud de que ambas encuentran su origen en la litis que fue materia del juicio principal y participan de una única naturaleza jurídica al derivar de la misma sentencia. Por lo que, si quien tiene a su favor el derecho de ejecutar la sentencia elige iniciar el procedimiento para cobrar la cantidad líquida (*vgr.* el remate de los bienes embargados), o bien, el procedimiento para cobrar la cantidad ilíquida (*i.e.* incidente de liquidación), se debe entender que cualquiera de esos actos están encaminados a hacer efectivo el derecho reconocido al actor, mediante sentencia firme, por lo tanto, se demuestra así la actividad del propio actor para hacer efectiva la sentencia y, en consecuencia, cualquiera de los referidos actos interrumpe la prescripción para pedir su ejecución, sin que se pueda operar dicha figura de forma diferenciada para la parte líquida y para la parte ilíquida, pues la excepción de prescripción se predica sobre el derecho a ejecutar, el cual es uno solo, esto es, comprende ambos conceptos.

46. Esta solución se ajusta al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en su vertiente de ejecución de sentencia, pues sostener lo contrario implicaría afirmar que aun cuando el actor hubiera iniciado el procedimiento de ejecución de sentencia dentro del plazo legal, sólo podría hacer efectiva parcialmente la misma y, por la otra parte, se le podría tener por prescrito su derecho. Conclusión que representaría un obstáculo para ejercer el derecho mencionado de manera completa. Por lo que, ante la severidad de semejante consecuencia, es menester elegir la interpretación que más proteja el derecho en cuestión.¹⁷

¹⁷ Resulta aplicable la tesis 1a. LXX/2008, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SELECCIÓN DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL MÁS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN.—La Suprema

47. Lo anterior no implica desequilibrio a favor de ninguna de las partes, pues la exigibilidad u oportunidad de recuperar lo ganado no es derecho que quede indefinido en detrimento del deudor o vencido, ya que la ejecución de la sentencia no es exclusiva del actor, por el contrario, el demandado en cualquier momento tiene la posibilidad de cumplir la sentencia.

48. Así, para cumplir la condena respecto a la cantidad líquida, sólo deberá consignar el pago al que quedó obligado por medio de la sentencia. Mientras que si su deseo es dar cumplimiento a la obligación prevista en la sentencia ejecutoriada referente a la cantidad ilíquida, la parte que obtuvo resolución adversa puede iniciar el incidente de liquidación, con la finalidad de que se encuentre en aptitud de conocer el monto total del adeudo, es decir, tiene expedito su derecho para saber con certeza la cantidad con la cual se va a liquidar la sentencia y la forma en cómo se debe concluir el asunto. En el caso de los intereses, de esta forma el condenado, al interponer el incidente respectivo evitará que se genere una cantidad impagable, derivada de la generación excesiva de intereses por el simple transcurso del tiempo en el que el vencedor no interponga dicho incidente de liquidación.¹⁸

49. Además de que tampoco se afecta el derecho a la seguridad jurídica de la parte demandada, sino que, por el contrario, se le protege, pues para satisfacer ese derecho basta establecer con claridad que el plazo de prescripción del derecho a ejecutar la sentencia (tanto en su parte líquida como en su

Corte, como garante supremo de la eficacia jurídica de la Constitución, debe resolver cualquier asunto sometido a su conocimiento tomando en consideración la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones de la Carta Magna. Dado que las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito emergen de manera típica en ámbitos o respecto de puntos en los que la interpretación de las leyes puede hacerse de varios modos, cuando esta Suprema Corte establece cuál de estas posibilidades debe prevalecer, uno de los elementos de juicio sin ninguna duda más relevantes debe ser el que evalúa cuál de ellas materializa de modo más efectivo, en el caso concreto, las previsiones constitucionales. Al desarrollar su labor, la Suprema Corte debe siempre tener presente el contenido de los imperativos constitucionales. Por ello, el contenido de la Constitución debe tenerse en cuenta no solamente en aquellas vías jurisdiccionales en las que el pronunciamiento de la Corte desemboca en la declaración de inconstitucionalidad de un acto o una norma, sino en la totalidad de tareas que tiene encomendadas, incluida la resolución de contradicciones de tesis."

Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 215, registro digital: 168487.

¹⁸ Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 111/2006, de rubro: "INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN. QUIEN OBTIENE SENTENCIA DESFAVORABLE TAMBIÉN PUEDE PROMOVERLO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE SAN LUIS POTOSÍ, MICHOACÁN Y DEL DISTRITO FEDERAL)."

Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 337, registro digital: 173286.

parte ilíquida) empieza cuando la sentencia causa ejecutoria y se ve interrumpido cuando el beneficiario de este derecho realiza cualquiera de los actos ya mencionados para ejecutar la sentencia.

VI. Decisión

50. En razón de lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A EJECUTAR UNA SENTENCIA CON CONDENA MIXTA. NO OPERA DE MANERA DIFERENCIADA PARA LA PARTE LÍQUIDA Y PARA LA ILÍQUIDA. El acceso a la tutela jurisdiccional comprende el derecho a lograr la efectividad de las sentencias, la cual depende de su ejecución. Sin embargo, la completa inacción del interesado para ejercer este derecho, durante el plazo fijado en la ley, se traduce en su pérdida, conforme a la figura de la prescripción. Ahora bien, en una sentencia que condena, por una parte, a una cantidad ilíquida y, por otra, a una cantidad líquida, se debe entender que las dos partes están vinculadas en virtud de que ambas encuentran su origen en la litis que fue materia del juicio principal y participan de una única naturaleza jurídica al derivar de la misma sentencia. Por lo que, si quien tiene a su favor el derecho de ejecutar la sentencia elige iniciar el procedimiento para cobrar la cantidad líquida (por ejemplo, con el remate de los bienes embargados) o bien, el procedimiento para cobrar la cantidad ilíquida (a través del incidente de liquidación), se debe entender que cualquiera de esos actos está encaminado a hacer efectivo el derecho reconocido al actor, mediante sentencia firme, con lo que se demuestra la actividad de éste para hacer efectiva la sentencia y, en consecuencia, cualquiera de esos actos interrumpe la prescripción para pedir su ejecución, sin que dicha figura pueda operar de forma diferenciada para la parte líquida y para la ilíquida, pues la excepción de prescripción se predica sobre el derecho a ejecutar, el cual es uno solo, esto es, comprende ambos conceptos. En ese sentido, el plazo de prescripción del derecho a ejecutar la sentencia (tanto en su parte líquida como en su parte ilíquida) empieza cuando la sentencia causa ejecutoria y se interrumpe cuando el beneficiario de este derecho realiza cualquiera de los actos ya mencionados para lograr su ejecución.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 215, 216 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca 8/2019 se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto quedaron anotados en el último apartado de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Plenos de Circuito en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A EJECUTAR UNA SENTENCIA CON CONDENA MIXTA. NO OPERA DE MANERA DIFERENCIADA PARA LA PARTE LÍQUIDA Y PARA LA ILÍQUIDA. El acceso a la tutela jurisdiccional comprende el derecho a lograr la efectividad de las sentencias, la cual depende de su ejecución. Sin embargo, la completa inacción del interesado para ejercer este derecho, durante el plazo fijado en la ley, se traduce en su pérdida, conforme a la figura de la prescripción. Ahora bien, en una sentencia que condena, por una parte, a una cantidad ilíquida y, por otra, a una cantidad líquida, se debe entender que las dos partes están vinculadas en virtud de que ambas encuentran su origen en la litis que fue materia del juicio principal y participan de una única naturaleza jurídica al derivar de la misma sentencia. Por lo que, si quien tiene a su favor el derecho de ejecutar la sentencia elige iniciar el procedimiento para cobrar la cantidad líquida (por ejemplo, con el remate de los bienes embargados) o bien, el procedimiento para cobrar la cantidad ilíquida (a través del incidente de liquidación), se debe entender que cualquiera de esos actos está encaminado a hacer efectivo el derecho reconocido al actor, mediante sentencia firme,

con lo que se demuestra la actividad de éste para hacer efectiva la sentencia y, en consecuencia, cualquiera de esos actos interrumpe la prescripción para pedir su ejecución, sin que dicha figura pueda operar de forma diferenciada para la parte líquida y para la ilíquida, pues la excepción de prescripción se predica sobre el derecho a ejecutar, el cual es uno solo, esto es, comprende ambos conceptos. En ese sentido, el plazo de prescripción del derecho a ejecutar la sentencia (tanto en su parte líquida como en su parte ilíquida) empieza cuando la sentencia causa ejecutoria y se interrumpe cuando el beneficiario de este derecho realiza cualquiera de los actos ya mencionados para lograr su ejecución.

1a./J. 67/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 8/2019. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito y el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito. 5 de junio de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis contendientes:

El emitido por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 12/2015, que dio origen a la jurisprudencia PC.III.C. J/15 C (10a.), de título y subtítulo: "SENTENCIA DEFINITIVA. EN SU EJECUCIÓN NO OPERA LA PRESCRIPCIÓN DE FORMA INDEPENDIENTE RESPECTO DE ALGUNAS DE LAS PRESTACIONES (LÍQUIDAS O GENÉRICAS), PUES ELLO IMPLICARÍA TRANSGREDIR LA COSA JUZGADA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo III, mayo de 2016, página 2220, con número de registro digital: 2011588.

El emitido por el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 10/2017, que dio origen a la jurisprudencia PC.XXVII. J/4 C (10a.), de título, subtítulo: "PRESCRIPCIÓN DE SENTENCIA DE CONDENA MIXTA DICTADA EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL PLAZO PARA QUE OPERE COMIENZA DE MANERA DIFERENCIADA PARA EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN Y PARA EL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo II, agosto de 2018, página 2156, con número de registro digital: 2017699.

Tesis de jurisprudencia 67/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE TRANSGREDE, SI EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO Y DICTA LA SENTENCIA RESPECTIVA.

PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE VULNERA, CUANDO SE FACULTA AL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO PARA INTERVENIR EN SU TRÁMITE ANTE LA AUSENCIA DEL TITULAR.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 34/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 3 DE JULIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

II. Competencia

6. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis según lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de nuestra Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹ y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia

¹ Tesis aislada P. I/2012 (10a.), publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, órgano que participa en la presente contradicción de tesis. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

IV. Existencia

8. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes:²

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. Por otro lado, cabe señalar que aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyen jurisprudencia debidamente

² Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, publicada en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, materia común, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

integrada, eso no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, determinar cuál es el criterio que debe prevalecer, siendo aplicable la tesis L/94 emitida por el Pleno de esta Suprema Corte, con el epígrafe: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."³

10. Enseguida se verificará la satisfacción de dichos requerimientos.

11. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple pues los tres Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de una interpretación normativa para llegar a una solución determinada de los casos que se sometieron a su consideración, como se expone enseguida.

12. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, resolvió el juicio de amparo directo ******, con las siguientes características:

a) Una persona física demandó, en la vía oral mercantil, de una sociedad mercantil, el pago de cierta cantidad de dinero por concepto de suerte principal, de los intereses moratorios y de los gastos y costas. Seguidos los trámites correspondientes, el Juez tuvo por contestada la demanda y celebró la audiencia preliminar, en tanto que la audiencia de juicio fue presidida por la secretaria de Acuerdos en su calidad de Juez por ministerio de ley, en donde se desahogaron las pruebas y se dictó la sentencia definitiva.

b) En contra de tal sentencia definitiva, la persona moral demandada promovió juicio de amparo directo en el que alegó, entre otros conceptos de violación, que la autoridad responsable actuó de forma contraria a derecho por transgresión al principio de inmediación, dado que la audiencia de juicio fue presidida por la secretaria de Acuerdos en funciones de Juez por ministerio de ley, cuando lo correcto era diferir la audiencia para una nueva fecha, en la que se encontrara el titular del juzgado que conoció de la demanda, así

³ Octava Época, registro digital: 205420, Pleno, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, materia común, tesis P. L/94, página 35, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.—Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

como de la audiencia preliminar, a fin de que él, en lo personal, celebrara la audiencia de juicio.

c) El Tribunal Colegiado desestimó tal concepto de violación.

d) Al respecto, el órgano jurisdiccional de amparo explicó que el principio de inmediación consiste en tener el mayor contacto entre las partes litigantes y en que el Juez que conoce del asunto, sea quien reciba directamente el desahogo de las pruebas, conociendo en forma inmediata los elementos ofertados, para esclarecer los hechos sujetos a prueba, lo que le permitirá resolver el juicio, percibiendo las reacciones de las partes ante las diversas fases del proceso, para lograr un mejor conocimiento del negocio y una sentencia definitiva, justa y equitativa; y que, por tanto, la intermediación indica que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Juez, lo que no podrá ser delegado en persona alguna, especialmente, tratándose de la admisión, desahogo, valoración de pruebas, ni la emisión y explicación de las sentencias, tal como se obtiene del contenido de los artículos 1390 Bis 38 y 1390 Bis 39 del Código de Comercio. Por ende, concluyó que el Juez debe presidir las audiencias del juicio oral mercantil y dictar la sentencia respectiva, facultades que son indelegables.

e) A partir de esas aseveraciones, después de explicar el trámite que corresponde al juicio oral mercantil, el propio tribunal de amparo concluyó que, en el caso concreto, el principio de inmediación no se vio trastocado, porque si bien la audiencia preliminar y la audiencia de juicio forman parte del juicio oral, también lo es que las mismas no guardan relación entre sí, en cuanto a lo que en cada una se debe desahogar, ya que la primera tiene como finalidad depurar el proceso, propiciar la conciliación de las partes y, en su caso proveer sobre la admisibilidad de las pruebas; así como la fijación de la fecha para audiencia de juicio; en tanto que esta segunda audiencia, está dirigida al desahogo de pruebas, la formulación de alegatos de las partes y el dictado de la sentencia correspondiente.

f) Al respecto, el órgano jurisdiccional colegiado explicó que los preceptos que regulan las audiencias en el juicio oral mercantil, si bien establecen que sólo pueden ser presididas por el Juez, también lo es que esto debe entenderse en el sentido de que esa facultad corresponde al funcionario público que participa en la administración de justicia, con la potestad de aplicar el derecho por la vía del proceso. Situación que no impide que, en caso de ausencia o por licencia del juzgador, se nombre a un funcionario para sustituirlo en el despacho de los asuntos a su cargo, con las formalidades de ley.

g) En ese tenor, dijo, si en el caso quien fungió en su calidad de titular del órgano jurisdiccional fue la secretaria de Acuerdos, quien legalmente se encuentra facultada para suplir al Juez, conforme lo prevé el artículo 112, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; no podía sostenerse que con su intervención se violó el principio de intermediación que rige el proceso oral mercantil, porque en el caso concreto la audiencia de juicio se siguió conforme a lo establecido en el artículo 1390 Bis 38 del Código de Comercio, en la medida en que la funcionaria inició la audiencia, ordenó la práctica de pruebas, escuchó los alegatos de las partes y dictó sentencia. Por tanto, se cumplieron las formalidades en la audiencia del juicio oral bajo el principio de intermediación porque se llevaron a cabo las etapas procesales atinentes a los planteamientos de la litis, la recepción de las pruebas, la formulación de alegatos, ante el servidor público actuando como Juez por ministerio de ley.

h) Asimismo, consideró que el artículo 1390 Bis 24 del Código de Comercio señala que el Juez determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia, con lo que precluyen los derechos procesales que se ejercen o debieron ejercerse en cada una de ellas; lo que permite afirmar que cada audiencia es independiente de la otra (tan es así que el diverso 1390 Bis 35 del Código de Comercio, entre otras cuestiones, prohíbe a las partes invocar en ninguna etapa procesal, antecedente alguno relacionado con la proposición, discusión, aceptación, ni rechazo de las propuestas de conciliación y/o mediación que se desahogan en la audiencia preliminar). A partir de esas premisas, el tribunal de amparo concluyó que la circunstancia de que el Juez haya presidido la audiencia preliminar no impidió que el secretario encargado del despacho celebrara la audiencia del juicio y dictara la sentencia correspondiente.

i) Finalmente, el Tribunal Colegiado reiteró que el principio de intermediación exige que la sentencia se dicte por el Juez que dirigió la práctica de las pruebas e impone una inmediata deliberación y fallo de la causa, porque con la inmutabilidad del Juez, esto es, la identificación física del juzgador que interviene en la formación de las pruebas y del que emite la sentencia, se generan las condiciones que permiten capitalizar las ventajas de la intermediación en el desarrollo de la audiencia de juicio, pues el contacto personal y directo con el material probatorio lo ubica en una situación idónea para resolver el asunto; de otro modo, dicho beneficio se debilitaría gradualmente si admite un cambio del Juez, porque se privaría al proceso de todos los efectos que surgen de la intermediación en su vertiente de herramienta metodológica para la formación de la prueba. Así, el principio de intermediación debe observarse

especialmente en el pronunciamiento de la sentencia, pues ésta debe ser emitida por quien recibió la prueba.

j) Por lo que, en su concepto, en el caso específico sí se satisfizo el principio de intermediación, debido a que quien fungió como Juez por ministerio de ley que desahogó la audiencia de juicio y presencié el desahogo de las pruebas, también dictó la sentencia, tal como lo ordena el artículo 1390 Bis 38 del Código de Comercio.

13. El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, resolvió el juicio de amparo directo ***** (cuaderno auxiliar *****), con las siguientes características:

a) Una persona moral, a través de sus endosatarios en procuración, demandó de una persona física, entre otras prestaciones, el pago de cierta cantidad de dinero por concepto de suerte principal, de los intereses moratorios y de las costas judiciales.

b) Seguidos los trámites correspondientes, el Juez llevó a cabo la audiencia preliminar, declaró infundada la excepción de falta de personalidad hecha valer por los demandados, pasó a la etapa de conciliación entre las partes, la que se declaró fracasada ante la falta de acuerdo de las partes. El titular del órgano jurisdiccional pasó a la etapa de calificación de pruebas, en la que se admitieron las pruebas ofrecidas por las partes, se señaló fecha y hora para su desahogo y se fijó hora y fecha para la audiencia de juicio.

c) En la fecha señalada, el secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito del conocimiento, en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, declaró abierta la audiencia del juicio oral mercantil, en la que se desahogaron las pruebas admitidas, se tuvo a las partes renunciando a su derecho de formular alegatos, y se dictó la sentencia respectiva.

d) Inconforme con tal determinación, la parte demandada promovió juicio de amparo directo. Entre otros conceptos de violación, los quejosos adujeron que, en el trámite y sustanciación del juicio oral se violó el principio de intermediación, debido a que el Juez de Distrito no estuvo presente en las etapas que integran el juicio oral mercantil, en específico en la audiencia previa (sic) en la que indebidamente el secretario encargado del despacho,

por vacaciones del titular, dictó la sentencia reclamada, cuando atento al principio de inmediación, esto correspondía únicamente al Juez, por lo que no existió relación directa del Juez con las partes y los elementos de prueba que él debió valorar para formar su convicción, como lo exige el principio de inmediación, que indica la presencia necesaria y continúa del Juez en todas las fases del proceso, lo que se intensifica más cuando se trata de la recepción, desahogo y valoración de pruebas, para el dictado de la sentencia. Por lo que, al no haber sido el Juez quien en forma personal recibiera y desahogara las pruebas ofrecidas durante el proceso y dictara la sentencia definitiva en el juicio generador del acto reclamado, resultaba más que "plausible" la violación flagrante al principio de inmediación contenido en los artículos 1390 Bis 38 y 1390 Bis 39 del Código de Comercio.

e) El Tribunal Colegiado desestimó tales planteamientos.

f) Después de explicar en qué consiste el principio de inmediación y de describir el trámite en el juicio oral, el Tribunal Colegiado precisó que, en la audiencia de juicio, de acuerdo con el precepto 1390 Bis 38 del Código de Comercio, se procederá al desahogo de las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, en el orden que el Juez estime pertinente, quien contará con las más amplias facultades como rector del procedimiento, para dejar de recibir las que no se encuentren preparadas, y hacer efectivo el apercebimiento realizado al oferente; y concluyó que, tanto la audiencia preliminar como la de juicio, si bien forman parte del juicio oral, también lo es que no guardan relación entre sí, en cuanto a lo que en cada una se debe desahogar, ya que la primera tiene como finalidad depurar el proceso, propiciar la conciliación de las partes y, en caso de no lograrse esto, pronunciarse en torno a la admisibilidad de las pruebas y fijar la fecha para audiencia de juicio, en la cual se desahogaran las pruebas que se hubieran admitido, se escucharán los alegatos de las partes y de ser procedente, se dictará la sentencia correspondiente o bien, se citará para la continuación de audiencia de juicio en la que se habrá de emitir tal sentencia.

g) Asimismo, destacó las características principales de este tipo de juicios, entre ellas la relativa a que el Juez determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia, con lo que quedan precluidos los derechos procesales que debieron ejercitarse en cada una de ellas; y que el diverso 1390 Bis 39 del aludido código señala que, el Juez expondrá oralmente y de forma breve, los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron su sentencia y leerá únicamente los puntos resolutivos, por lo que, acto seguido, quedará a disposición de las partes copia de la sentencia que se

pronuncie, por escrito, para que estén en posibilidad de solicitar en un plazo máximo de sesenta minutos la aclaración de la misma.

h) En el caso concreto, el Tribunal Colegiado consideró que en las constancias de autos se advertía que, al contrario de lo argumentado por los quejosos, fue el titular del Juzgado de Distrito quien dio inicio a la audiencia preliminar del juicio, asistido por el secretario que autorizó y dio fe; y que la audiencia de juicio fue presidida por el secretario encargado del despacho en funciones de Juez, en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, por encontrarse de vacaciones el titular. Ello, aunado a que, del examen que hizo a dichas constancias, observaba que, no obstante que el representante común tuvo el uso de la palabra en la audiencia del juicio, tanto al desahogarse la testimonial, como al verificarse la fase de alegatos, éste en ningún momento expresó su inconformidad de que dicho funcionario, por vacaciones del titular celebrara la audiencia hasta su conclusión, incluso, manifestó después de cerrada dicha etapa, su voluntad de no continuar en el juzgado, para oír la sentencia, ya que decidió retirarse y enterarse de su sentido de manera posterior.

i) De lo anterior, el órgano auxiliar de amparo precisó que el Juez responsable sí estuvo presente en el desahogo de la audiencia preliminar, por lo que declaró infundada la porción del motivo de disenso relativa a que éste no presidió dicha audiencia. Esa misma calificativa obtuvo el argumento relativo a que en la sentencia reclamada se violó el principio de intermediación, porque si bien los preceptos que regulan el procedimiento oral relativo a las audiencias que conforman el juicio mercantil oral establecen que éstas sólo pueden ser presididas por el Juez, también lo es que esto debe ser entendido en el sentido de que corresponde esa facultad al funcionario público que participa en la administración de justicia, con la potestad de aplicar el derecho por la vía del proceso.

j) A partir de ello, el Tribunal Colegiado consideró que la observancia al principio de intermediación no impide que, en caso de ausencia o por licencia del juzgador, se nombre a un funcionario para sustituirlo en el despacho de los asuntos a su cargo, con las formalidades de ley. Luego, si el Consejo de la Judicatura Federal a través de la Comisión de Carrera Judicial autorizó las vacaciones del titular del Juzgado de Distrito y nombró en su sustitución al secretario del juzgado, para fungir como encargado del despacho, y si fue este último quien llevó a cabo la audiencia del juicio y el dictado de la sentencia, no puede sostenerse que con su intervención se violó el principio de intermediación que rige el juicio oral mercantil.

k) Lo anterior, porque si, en el caso, el secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito, autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, fue quien desahogó la audiencia del juicio oral mercantil que culminó en la misma fecha con el dictado de la sentencia que constituía el acto reclamado, tal actuación no conculcó el principio de inmediatez.

14. De tales consideraciones, el Tribunal Colegiado en cita emitió la tesis aislada (II Región) 3o.3 C (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE TRANSGREDE, SI EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO Y DICTA LA SENTENCIA RESPECTIVA. El Código de Comercio, en su artículo 1390 Bis 2, establece cuáles son los principios que se observarán de manera especial en el juicio oral mercantil, a saber: oralidad, publicidad, igualdad, inmediatez, contradicción, continuidad y concentración; en el caso, el principio de inmediatez permite que el Juez esté en contacto permanente con los litigantes a fin de que aprecie los hechos sin intermediarios y perciba directamente, la manera en que se conducen o vierten sus testimonios, a fin de lograr un mejor conocimiento del negocio y una sentencia definitiva, justa y equitativa, lo que no podrá ser delegado en persona alguna, especialmente, tratándose de la admisión, desahogo, valoración de pruebas, ni la emisión y explicación de las sentencias. Ahora bien, del contenido de los diversos artículos 1390 Bis 32 y 1390 Bis 38 se advierte que en dicho juicio el legislador previó que su etapa procedimental constara de dos audiencias que son la preliminar y la del juicio, que si bien forman parte del juicio oral, también lo es que no guardan relación entre sí, en cuanto a lo que en cada una debe desahogarse, ya que la primera tiene como finalidad depurar el proceso, propiciar la conciliación de las partes y, en caso de no lograrse, pronunciarse en torno a la admisibilidad de las pruebas y fijar la fecha para audiencia de juicio, en la cual se desahogarán las pruebas que se hubieran admitido, se escucharán los alegatos de las partes y, de ser procedente, se dictará la sentencia correspondiente o, bien, se citará para la continuación de audiencia de juicio en la que se habrá de emitir la sentencia; por tal motivo, si la audiencia preliminar es presidida por el titular del juzgado en la cual fija fecha para celebrar la audiencia de juicio, y en el día señalado goza de su periodo vacacional y, en su ausencia, la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal nombra a un secretario del órgano jurisdiccional para que lo sustituya en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, quien preside la audiencia de juicio y dicta sentencia, esto no transgrede el principio de inmediatez, porque legalmente fue desahogada por aquel a quien en tér-

minos legales se le otorgó la facultad de aplicar el derecho por la vía del proceso, aunado a que el diverso 1390 Bis 35 del propio código, entre otras cuestiones, prohíbe a las partes invocar en cualquier etapa procesal, antecedente alguno relacionado con la proposición, discusión, aceptación y rechazo de las propuestas de conciliación y/o mediación que se desahogan en la audiencia preliminar, por lo que es evidente que el hecho de que la audiencia preliminar fuera presidida por el titular del juzgado, ello no es impedimento para que el secretario encargado del despacho celebrara la audiencia del juicio y dictara la sentencia correspondiente, pues ambas audiencias estuvieron presididas por quien legalmente contaba con facultad para juzgar.⁴

15. El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** resolvió los juicios de amparo directo ***** , ***** , ***** , ***** y ***** . Enseguida se hará una breve relación de los antecedentes que corresponden al primero de esos asuntos; así como de las circunstancias en que, en cada uno, se desarrollaron las audiencias en los procesos orales (la presencia del Juez y el dictado de la sentencia) y del criterio emitido por el órgano jurisdiccional de amparo.

16. Juicio de amparo directo *****:

a) El banco demandó en la vía oral mercantil de una persona física la declaración judicial de vencimiento anticipado de un crédito debido a la mora en que incurrió la acreditada, así como diversas prestaciones más.

b) Seguidos los trámites procesales, la Juez de Distrito celebró la audiencia de juicio en la que se desahogó la prueba confesional a cargo de la demandada, las partes formularon alegatos, y la referida Juez citó para el dictado de la sentencia, cuyo dictado corrió a cargo del secretario encargado del despacho por vacaciones de la titular en la que declaró la procedencia de la acción y efectuó las condenas conducentes.

c) La parte demandada promovió juicio de amparo directo que fue resuelto por el Tribunal Colegiado en cita, quien consideró que no podían ser objeto de análisis de fondo los conceptos de violación aducidos por la parte quejosa debido a que existió una violación al principio de inmediación que

⁴ Décima Época, registro digital: 2018252, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, materia civil, tesis (II Región)3o.3 C (10a.), página 2436 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de octubre de 2018 a las 10:36 horas».

rige los juicios orales mercantiles, ya que la Juez celebró la audiencia de juicio, y recibió y desahogó las pruebas, pero la sentencia fue dictada por el secretario encargado del despacho por vacaciones de la titular; situación que no justificaba en forma alguna transgredir dicho principio fundamental.

d) Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Colegiado en mención consideró que el principio de intermediación que rige el juicio oral mercantil, indica que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Juez, lo que no podrá ser delegado en persona alguna, especialmente, tratándose de admisión, desahogo, valoración de pruebas, ni la emisión y explicación de las sentencias, tal como se obtiene del contenido de los artículos 1390 Bis 38 y 1390 Bis 39, y que sólo el Juez podrá (y deberá) presidir las audiencias del juicio oral mercantil así como dictar la sentencia correspondiente, por tanto, es una facultad indelegable. Asimismo, estimó que la intermediación es un mandato, optimización que puede cumplirse en diferentes grados, es decir, que debe ser realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes.

e) Por lo que consideró que, en el caso que debía resolver, el principio de intermediación se transgredió pues las pruebas las recibió y desahogó la Juez pero fueron valoradas por un secretario al momento de emitir sentencia, con la justificante de las vacaciones de la titular. Ello, cuando el legislador secundario fue puntual en señalar que la adopción del sistema oral en materia mercantil era una necesidad ante el dinamismo social y las exigencias propias de los tiempos actuales; todo con tal de mejorar el sistema de impartición de justicia y lograr que sea de manera pronta y expedita; puntualizó que en la estructura normativa de la propuesta nunca debían dejar de observarse los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración; y destacó la importancia de la "intervención directa del Juez".

f) Así, explicó que el principio de intermediación exige la relación directa del Juez con las partes y los elementos de prueba que él debe valorar para formar su convicción. Tal principio –dijo– indica la presencia necesaria y continua del Juez en todas las fases del proceso, lo que se intensifica más en relación con la recepción, desahogo y valoración de pruebas para el dictado de la sentencia, pero en este caso, la Juez oral recibió y desahogó las pruebas, y en su ausencia por vacaciones el secretario las valoró y dictó la sentencia correspondiente; situación que violó tal principio.

g) A partir de esas consideraciones, el órgano colegiado ordenó la reposición del procedimiento para que fuera la Juez quien valorara las pruebas que ella recibió y desahogó en la audiencia y dictara la sentencia correspondiente.

17. Juicio de amparo directo *****:

a) El Tribunal Colegiado determinó que en ese asunto se violó el principio de inmediación, pues las pruebas las admitió, desahogó y valoró un secretario, mismo que dictó la sentencia con la justificante de las vacaciones de la titular, en virtud de que este principio exige la relación directa del Juez con las partes y los elementos de prueba que él debe valorar para formar su convicción. Así, tal principio indica la presencia necesaria y continua del Juez en todas las fases del proceso, lo que se intensifica más en relación con la admisión, desahogo y valoración de pruebas para el dictado de la sentencia, pero en este caso, fue el secretario encargado del despacho por vacaciones de la Juez quien admitió y valoró las pruebas para luego dictar la sentencia correspondiente. Situación que violó tal principio.

18. Juicio de amparo directo *****:

a) El órgano jurisdiccional de amparo falló que en el caso hubo transgresión al principio de inmediación que rige los juicios orales mercantiles, pues el Juez de Distrito presidió la audiencia de juicio y su continuación, pero el secretario emitió la sentencia del juicio –al haber actuado como encargado del despacho por vacaciones de la titular–; situación que no justifica en forma alguna transgredir dicho principio fundamental.

b) La autoridad de amparo estimó que hubo violación a las normas del procedimiento, en virtud de que, la inmediación es un principio que rige el juicio oral mercantil, que indica que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Juez, lo que no podrá ser delegado en persona alguna, especialmente, tratándose de admisión, desahogo, valoración de pruebas, ni la emisión y explicación de las sentencias; y de que el Juez podrá, y deberá, presidir las audiencias del juicio oral mercantil así como dictar la sentencia correspondiente; por tanto, es una facultad indelegable, ya que el grado máximo de oralidad en el juicio oral mercantil se da en las audiencias y es en ellas en las que debe adoptarse la decisión, ello ya que principio de inmediación exige la relación directa del Juez con las partes y los elementos de prueba que él debe valorar para formar su convicción.

c) El tribunal de circuito concluyó que, el principio de inmediación indica la presencia necesaria y continua del Juez en todas las fases del proceso, lo que se intensifica más en relación con la recepción, desahogo y valoración de pruebas para el dictado de la sentencia, pero que, en este caso, la Juez recibió las pruebas y alegatos pero fue el secretario encargado del despacho

quien dictó la sentencia correspondiente; situación que violó tal principio y el diverso de legalidad.

19. Juicio de amparo directo *****;

a) En este asunto, el órgano jurisdiccional federal resolvió que se viola el principio de intermediación cuando es un secretario encargado del despacho quien recibe y valora las pruebas, y luego dicta la sentencia correspondiente. Ello, en virtud que el principio en cita exige la relación directa del juzgador con las partes y los elementos de prueba que él debe admitir, desahogar y valorar para el dictado de la sentencia y, en el caso, fue el sustituto el que admitió y valoró las pruebas, para luego emitir la sentencia respectiva.

b) Situación que, en ese caso, justificaba la reposición del procedimiento para que fuera el Juez de Distrito quien recibiera desahogara y valorara las pruebas, y dictara la sentencia correspondiente, pues para los juicios orales mercantiles es trascendente que la decisión sea sólo del Juez y en audiencia.

20. Juicio de amparo directo *****;

a) También en este asunto, dicha autoridad de amparo resolvió que se viola el principio de intermediación cuando es un secretario encargado del despacho quien recibe y valora las pruebas, y luego dicta la sentencia correspondiente. Ello, en virtud que el principio en cita es uno que rige el juicio oral mercantil, que indica que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Juez, lo que no podrá ser delegado en persona alguna, especialmente, tratándose de admisión, desahogo, valoración de pruebas, ni la emisión y explicación de las sentencias.

b) Concluyó que sólo el Juez podrá (y deberá) presidir las audiencias del juicio oral mercantil, así como dictar la sentencia correspondiente; por tanto, es una facultad indelegable.

21. De la resolución de los citados juicios de amparo directo, el Tribunal Colegiado de referencia emitió la jurisprudencia XXVII.2o. J/1 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. CUANDO EN AUSENCIA DEL JUEZ, POR ENCONTRARSE DE VACACIONES, EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO ESTÁ PRESENTE EN CUALQUIERA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO COMO LA ADMISIÓN, DESAHOGO Y VALORACIÓN DE PRUEBAS, INCLUSO, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUI-

CIO, Y EN SU CONTINUACIÓN DICTA SENTENCIA, SE TRANSGREDE DICHO PRINCIPIO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1390 BIS 2 DEL CÓDIGO DE COMERCIO. La intermediación es un principio que rige el juicio oral mercantil, que indica que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Juez, lo que no podrá ser delegado en persona alguna, especialmente, tratándose de la admisión, desahogo y valoración de pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia, como se obtiene de los artículos 1390 Bis 38 y 1390 Bis 39 del Código de Comercio; es decir, sólo el Juez podrá y deberá presidir las audiencias del juicio oral mercantil, así como dictar la sentencia correspondiente; por lo que es una facultad indelegable. Cabe precisar que el legislador secundario fue puntual en señalar que la adopción del sistema oral en materia mercantil era una necesidad ante el dinamismo social y las exigencias propias de los tiempos actuales; todo con tal de mejorar el sistema de impartición de justicia y lograr que sea de manera pronta y expedita. Puntualizó que en la estructura normativa de la propuesta nunca dejan de observarse los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración. Y, finalmente, en diverso apartado destacó la importancia de la "intervención directa del Juez"; entonces, es claro que un principio que rige a los juicios orales mercantiles es el de intermediación; consecuentemente, éste exige la relación directa del Juez con las partes y los elementos de prueba que él debe valorar para formar su convicción. Así, dicho principio indica la presencia necesaria y continua del Juez en todas las etapas del procedimiento, hasta el dictado de la sentencia; por lo que si en su ausencia, por encontrarse de vacaciones, el secretario encargado del despacho está presente en cualquiera de esas etapas como la admisión, desahogo y valoración de las pruebas, incluso, preside la audiencia del juicio, y en su continuación dicta sentencia, se transgrede el principio de intermediación referido, previsto y regulado en los artículos 1390 Bis 2, 1390 Bis 38 y 1390 Bis 39 citados.¹⁵

22. Una vez precisados los antecedentes y los criterios que adoptaron los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis, se llega a la conclusión de que los tres órganos federales se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para interpretar el alcance del principio de intermediación en los juicios orales mercantiles, esto, a fin de resolver si tal principio se vulnera cuando, en un juicio oral mercantil, la audiencia de juicio y el dictado de la sentencia que resuelve el fondo del asunto se llevan a cabo por un funcionario público (secretario encargado del despacho por ministerio de ley) distinto del Juez que celebró la audiencia preliminar.

⁵ Jurisprudencia XXVII.2o. J/1 (10a.), publicada en la página 2511, del Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de agosto de 2018 a las 10:11 horas».

23. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** También se satisface este requisito, pues los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma problemática jurídica consistente en determinar, primero, si el secretario encargado del despacho tiene facultades para presidir las audiencias (preliminar y de juicio) en los juicios orales y, después, si se viola el principio de intermediación cuando el secretario encargado del despacho, por vacaciones del titular, preside la audiencia del juicio y dicta la sentencia correspondiente.

24. Al respecto, no queda inadvertido para esta Primera Sala que el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito resolvió cinco asuntos, de los cuales solamente tres guardan similitud (en las circunstancias fácticas) con aquéllos resueltos por los otros dos tribunales federales. Sin embargo, esa situación no impide tener por existente la contradicción, antes bien, da lugar a resolverla solamente respecto de aquellos temas en los que la oposición de criterios es manifiesta.

25. Para mayor claridad, enseguida se precisa en qué términos fueron presididas las audiencias durante el juicio oral de origen en cada uno de los asuntos resueltos por los tribunales de amparo.

26. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito:

Juicio de amparo directo *****.

En el juicio oral la **audiencia de juicio fue presidida por la secretaria de Acuerdos** en su calidad de Juez por ministerio de ley, audiencia en la que se desahogaron las pruebas y se **dictó la sentencia definitiva**.

27. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito.

Juicio de amparo directo ***** (cuaderno auxiliar *****).

El Juez Segundo de Distrito en el Estado de Tlaxcala llevó a cabo la audiencia preliminar. Posteriormente, **el secretario encargado del despacho** del Juzgado de Distrito del conocimiento, en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, **declaró abierta la audiencia del juicio oral mercantil**, en la que se desahogaron las pruebas admitidas, tuvo a las partes renunciando a su derecho de formular alegatos y **dictó la sentencia respectiva**.

28. Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. Conoció de cinco asuntos, en los que se presentaron las diferentes situaciones que enseguida se precisan:

Juicio de amparo directo *****;

La Juez de Distrito celebró la audiencia de juicio en la que se desahogó la prueba confesional a cargo de la demandada, las partes formularon alegatos, y la referida Juez citó para el dictado de **la sentencia, cuyo dictado corrió a cargo del secretario encargado del despacho**, por vacaciones de la titular.

Juicio de amparo directo *****;

En la audiencia de juicio las pruebas fueron desahogadas y valoradas por un **secretario encargado del despacho, mismo que dictó la sentencia** con la justificante de las vacaciones de la titular.

Juicio de amparo directo *****;

El Juez de Distrito presidió la audiencia de juicio y su continuación, pero **el secretario emitió la sentencia correspondiente**.

Juicio de amparo directo *****;

El secretario encargado del despacho presidió la audiencia de juicio, tuvo a su cargo el desahogo y la valoración de las pruebas y luego **dictó la sentencia correspondiente**.

Juicio de amparo directo *****;

El secretario encargado del despacho presidió la audiencia de juicio, tuvo a su cargo el desahogo y la valoración de las pruebas y luego **dictó la sentencia correspondiente**.

29. Como se advierte, en los juicios mercantiles que dieron lugar a los amparos directos ***** y ***** del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el Juez de origen presidió la audiencia de juicio y su continuación, pero fue el secretario encargado del despacho quien emitió la sentencia correspondiente, mientras que en los otros tres asuntos (*****, ***** y *****) fue el secretario encargado del despacho quien presidió la audiencia del juicio y dictó la sentencia corres-

pondiente, tal como ocurrió en aquellos casos de los que conocieron tanto el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito como el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

30. Esta divergencia es relevante, pues si bien las consideraciones del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito dieron lugar a un criterio absoluto, en el sentido de que en ningún caso los secretarios encargados del despacho por ministerio de ley pueden presidir cualquiera de las audiencias del juicio oral y que, al hacerlo, transgreden el principio de inmediatez, lo cierto es que los otros dos tribunales, sobre la base de que el secretario encargado del despacho sí tiene facultades para intervenir en las audiencias del juicio oral, se refirieron al supuesto exclusivo en que la audiencia de juicio es presidida por dicho secretario y es él mismo quien dicta la sentencia correspondiente, sin que sus criterios incluyan el caso en que la audiencia del juicio se celebra por el Juez y es el secretario en funciones quien dicta la sentencia, por lo que no es el caso de incluir este último supuesto para la resolución de la presente contradicción, ante el desconocimiento del criterio que pudieran haber sostenido el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito o el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al conocer de un asunto con esas características.

31. En ese tenor, se satisface el segundo de los requisitos para la existencia de la contradicción de tesis, esto es, existe un punto de toque y diferendo de criterios interpretativos sobre dos temas específicos, a saber: a) Las facultades del secretario encargado del despacho para presidir audiencias en el juicio oral; y, b) Los alcances del principio de inmediatez cuando el secretario encargado del despacho, por vacaciones del titular, preside la audiencia del juicio y dicta la sentencia correspondiente.

32. Lo anterior, pues mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, sostuvieron que en los juicios orales mercantiles, si bien la audiencia preliminar y la del juicio forman parte del mismo proceso, no guardan relación entre sí, en cuanto que la primera tiene como finalidad depurar el proceso y propiciar la conciliación de las partes, mientras que en la audiencia de juicio se desahogan las pruebas admitidas, se escuchan los alegatos de las partes y se dicta la sentencia correspondiente; por lo que no se viola el principio de inmediatez cuando la primera de ellas se desarrolla ante el Juez pero es

el secretario encargado del despacho (por vacaciones del titular) el que preside la segunda y dicta el fallo definitivo.

33. En adición a lo anterior, precisaron que en el supuesto sometido a su consideración, las pruebas fueron desahogadas por aquel funcionario a quien se le otorgó la facultad de aplicar el derecho por la vía del proceso, de manera que no había impedimento para que el secretario en funciones celebrara la audiencia del juicio y dictara la sentencia correspondiente, pues ambas audiencias estuvieron presididas por quien legalmente contaba con facultad para juzgar.

34. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito concedió el amparo y protección de la Justicia Federal al considerar que, el principio de inmediación indica que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Juez, facultad que no podrá ser delegada en persona alguna, especialmente tratándose de la admisión, desahogo y valoración de pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia, es decir, implica que sólo el Juez podrá y deberá presidir las audiencias del juicio oral mercantil, así como dictar la sentencia correspondiente; por lo que es una facultad indelegable. Al respecto, enfatizó en la importancia de la "intervención directa del Juez", que exige la relación directa del Juez con las partes y los elementos de prueba que él debe valorar para formar su convicción.

35. De tal razonamiento, ese órgano de amparo concluyó que, en los casos que resolvió, se transgrede el principio de inmediación cuando fue el secretario encargado del despacho quien recibió y valoró las pruebas, y luego dictó la sentencia correspondiente; en virtud de que el principio en cita, rector del juicio oral, indica que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Juez, lo que no podrá ser delegado en persona alguna. Situación de la que concluyó que sólo el Juez podrá (y deberá) presidir las audiencias del juicio oral mercantil así como dictar la sentencia correspondiente.

36. En consecuencia, queda acreditado el segundo de los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis en este asunto, pues lo que fue afirmado por dos de los Tribunales Colegiados contendientes, fue negado por el tercero.

37. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito también se cumple, pues advertidos los puntos de conflicto entre los criterios contendientes, caben las siguientes preguntas:

- En los juicios orales mercantiles ¿el secretario encargado del despacho está facultado para presidir las audiencias? y

• ¿Se viola el principio de inmediación cuando el secretario encargado del despacho, por vacaciones del titular, preside la audiencia del juicio y dicta la sentencia correspondiente?

38. Así las cosas y habiendo quedado acreditados los requisitos de procedencia de las contradicciones de tesis, esta Primera Sala considera que en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada, en atención a que los Tribunales Colegiados de Circuito abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica y llegaron a conclusiones contrarias. Por tanto, ha lugar a dar respuesta a las interrogantes que resultan de dicha oposición de criterios.

V. Estudio de fondo

39. **Primera interrogante: En los juicios orales mercantiles ¿el secretario encargado del despacho está facultado para presidir las audiencias?**

40. La respuesta a dicha cuestión es afirmativa pues, tal como se explicó, al resolver tanto la contradicción de tesis 69/2009, como el amparo directo en revisión 2758/2016,⁶ ambos del índice de esta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, las **facultades** de que goza el secretario encargado del despacho autorizado en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sustitución del Juez de Distrito titular por vacaciones de éste (mismo supuesto que prevé el artículo 112, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, aplicado en uno de los casos que participan en esta contradicción)⁷, incluyen **todas aquellas potestades** que tiene el titular del órgano jurisdiccional, dentro de las que se encuentra la posibilidad de intervenir en los juicios orales, presidir audiencias e incluso dictar las resoluciones y sentencias correspondientes, respecto de lo cual, en el segundo de los asuntos mencionados se analizó el supuesto específico de los juicios orales mercantiles y se llegó a la conclusión de que el funcionario sustituto goza de tales facultades.

⁶ Resuelto en sesión de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, bajo la Ponencia de la Norma Lucía Piña Hernández, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena votaron en contra.

⁷ "Artículo 112. Los secretarios de acuerdos tienen las siguientes obligaciones:

"...

"X. Sustituir al Juez en sus faltas temporales; ..."

"Artículo 130. Los Jueces de primera instancia del Estado serán suplidos en sus faltas temporales o absolutas por los que nombre el Consejo General del Poder Judicial. En tanto se haga el nombramiento, en los juzgados especializados los sustituirán los secretarios de acuerdos, y en los juzgados mixtos el secretario."

41. Ahora bien, antes de explicar en qué consistieron las consideraciones expresadas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes que se han invocado, se estima oportuno sentar algunas premisas en torno a la *materialización del Estado* en su vertiente de impartidor de justicia, mismas que se estiman útiles para justificar por qué es válido que el funcionario con el cargo de *secretario* asuma las facultades del *titular* del órgano jurisdiccional, así como la manera en que debe operar el *principio de inmediatez* en el juicio oral mercantil.

42. En principio, como idea técnica, como creación del hombre en el orden social, el Estado es una abstracción, nada de él mismo adquiere materialidad: simplemente se presenta como un conjunto de entidades e instituciones con la más variable terminología y distinta importancia (poderes, entes –nominados e innominados–, dependencias, cargos, etcétera). Para afirmar su concepto y ponerlo concretamente al alcance de la observación hay que recurrir a cada una de sus piezas componentes, de sus porciones integrantes y ellas son, técnicamente, los **órganos**.

43. La Teoría del Órgano⁸ intenta solucionar el problema que se plantea cuando la persona jurídica: Estado, debe expresar su voluntad a fin de lograr los cometidos para los que fue creado. En esa aspiración, la teoría apuntada regula tanto el aspecto jurídico, como el carácter técnico, esto es, la ficción de la fragmentación del Estado y el fenómeno de la acción del hombre por el Estado. Según ésta, el Estado se fragmenta en una multiplicidad de unidades que, en su mayoría, son **órganos** sin personalidad de derecho, entidades que se desenvuelven por aplicación de normas de índole diferente de aquellas que explican y regulan la representación en el derecho privado (mandato, representación, delegación y poder).

44. Así, desde el punto de vista **estático**, el órgano es una porción funcional nominada y definida, o sea, una fracción determinada del Estado, una unidad técnica. Presenta entonces tres elementos: forma, nombre y contenido. Desde el punto de vista **dinámico**, hay que agregarle otro elemento, un cuarto, su fuerza impulsiva o elemento motor: el hombre, cuya energía mental y física animan la unidad técnica. Con él la fracción estatal adquiere vida: sin él, es una cosa, un cuerpo inerte, una abstracción.

45. El concepto estático está determinado por la Constitución o por la ley y expresado en el cuadro de las instituciones mediante la mera individua-

⁸ Formulada por Otto Gierke y desarrollada en Alemania principalmente por Georg Jellinek y Paul Labaud; y en Francia por León Michoud, Raymond Carré de Malberg, Nicolas Sapirolos y Bigne de Villeneuve.

lización nominal o estructural; el dinámico, se presenta en el campo de la realidad, impulsado por fuerzas de que carecían aquéllos y que derivan de la incorporación del hombre como elemento animado.

46. En esta construcción argumentativa se parte de una premisa fundamental: el Estado necesita la voluntad que haya de representar la suya, lo que solamente puede hacer a través del hombre que totalmente la representa, sólo así la entidad abstracta del conglomerado estatal puede exteriorizar su voluntad a través de voluntades individuales y personales. Es necesario entonces, distinguir al *órgano* del *cargo*. El primero corresponde a la porción (fracción) técnica del Estado a la que se atribuyen funciones y cometidos definidos; el segundo, al puesto que ha de ocupar la persona humana.

47. En esa misma línea se distingue la voluntad del titular (psicológica) de la voluntad orgánica (técnica); aquélla pertenece al orden natural, ésta al orden científico. La voluntad del titular es un elemento vital del órgano, dinámicamente considerado, y debe técnicamente coincidir con la de éste. En el manejo de esa coincidencia están la regularidad y eficiencia de la actividad estatal y de él también surge la teoría de la responsabilidad en el derecho público. Como titular, el hombre no tiene derechos distintos a los del órgano, la situación jurídica del funcionario público es consecuencia de su posición orgánica. Es por esas razones que el titular debe acatamiento a las normas orgánicas y obediencia al órgano jerárquico.

48. A partir de las anteriores consideraciones, puede válidamente afirmarse que, en la labor de impartir justicia, es el **órgano jurisdiccional** el que —en la estructura del Estado— ha de realizar dicha función, mientras que el funcionario a quien se le otorga la facultad de aplicar el derecho por la vía del proceso es quien, en nuestro sistema jurídico, ocupa el cargo de **Juez**, Magistrado o Ministro.

49. No obstante, con el conocimiento de que eventualmente pueden existir ausencias del titular del órgano, el legislador democrático en ejercicio de su libertad de configuración previó la posibilidad de que tal función jurisdiccional fuera desempeñada por una persona distinta del Juez, pero con la capacidad y cualidades necesarias para ejercer las mismas facultades que aquél.

50. En el caso del Poder Judicial del Estado de Jalisco, su ley orgánica establece lo siguiente:

"Artículo 112. Los secretarios de acuerdos tienen las siguientes obligaciones:

"...

X. Sustituir al Juez en sus faltas temporales; ..."

"Artículo 130. Los Jueces de primera instancia del Estado serán suplidos en sus faltas temporales o absolutas por los que nombre el Consejo General del Poder Judicial. En tanto se haga el nombramiento, en los juzgados especializados los sustituirán los secretarios de acuerdos, y en los juzgados mixtos el secretario."

51. De la lectura del artículo en cuestión puede apreciarse que, en la entidad de que se trata, el diseño sistemático es sustitutivo y no funcional. Es decir, la sustitución otorga al secretario condicionalmente el cargo sujeto a un nombramiento futuro; de tal suerte, el sistema tiene por finalidad la preservación de un titular en todo tiempo.

52. Por lo que hace al Poder Judicial de la Federación, el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula la sustitución de los Jueces de Distrito en los periodos vacacionales, a partir de la prescripción que es del contenido siguiente:

"Artículo 161. Durante los periodos vacacionales a que se refiere el artículo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal nombrará a las personas que deban substituir a los Magistrados o Jueces, y mientras esto se efectúa, o si el propio Consejo no hace los nombramientos, los secretarios de los Tribunales de Circuito y los de los Juzgados de Distrito, se encargarán de las oficinas respectivas en los términos que establece esta ley.

"Los secretarios encargados de los Juzgados de Distrito, conforme al párrafo anterior, fallarán los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que los Jueces de Distrito de que dependan disfruten de vacaciones, a no ser que dichas audiencias deban diferirse o suspenderse con arreglo a la ley.

"Los actos de los secretarios encargados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a este artículo, serán autorizados por otro secretario si lo hubiere, y en su defecto, por el actuario respectivo o por testigos de asistencia."

53. Al interpretar esta última disposición, en la contradicción de tesis 69/2009, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, durante las vacaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, el Consejo de la Judicatura Federal puede realizar el nombramiento de la persona que sustituya al titular o puede abstenerse a realizarlo.

54. En el primer supuesto, dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nombramiento puede recaer en otro titular de diverso órgano jurisdiccional o puede habilitar a alguna otra persona ajena a dicho tribunal; incluso, puede nombrar con carácter de Juez a un secretario del propio órgano. En cuyo caso, **el sustituto nombrado por el Consejo tendrá las atribuciones completas de un titular** y, por ende, estará revestido para emitir resoluciones en los asuntos de que conozca, sin que se encuentre restringido a los juicios de amparo.

55. Lo anterior, ya que esa restricción tiene cabida cuando existe una abstención en el nombramiento por parte del Consejo, que provoca que un secretario del Juzgado quede encargado del despacho por ministerio de ley, sin que requiera autorización de la judicatura, acorde con la jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro: "SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO DURANTE EL PERIODO VACACIONAL DEL JUEZ DE DISTRITO. NO REQUIERE AUTORIZACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS CASOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 161 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUES LA PROPIA LEY LO FACULTA EXPRESAMENTE PARA HACERLO."

56. De esa manera, se sostuvo que el secretario de juzgado que cuenta con la autorización del Consejo para fungir como Juez, podrá resolver en definitiva cualquier juicio sometido a la potestad del órgano jurisdiccional, en aras de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, conclusión en la que subyace la idea de que es el **órgano jurisdiccional** el encargado de impartir justicia, en tanto que el **funcionario** es el instrumento para llevar a cabo ese cometido, tal como se advierte en la jurisprudencia del epígrafe y contenido siguientes:

"SECRETARIOS DE JUZGADO DE DISTRITO. LA AUTORIZACIÓN CONFERIDA POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA SUSTITUIR AL JUEZ DURANTE SU PERIODO VACACIONAL, IMPLICA LA FACULTAD DE DICTAR EL FALLO DEFINITIVO TANTO EN JUICIOS DE AMPARO COMO EN PROCEDIMIENTOS DE DIVERSA MATERIA.—El artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que durante las vacaciones del titular del órgano jurisdiccional, el Consejo de la Judicatura Federal nombrará a quien deba sustituirlo, o bien podrá abstenerse de realizar ese nombramiento. En el primer supuesto, si se hace la designación del sustituto del Juez en favor del secretario de juzgado, éste puede fallar los juicios de amparo y también goza de facultades amplias y plenitud de jurisdicción para resolver cualquier tipo de juicio sometido a la potestad del juzgador, por lo

que habrá de realizar las funciones completas propias del titular del juzgado, lo que incluye pronunciar sentencias en asuntos de cualquier materia, pues jurídicamente estas resoluciones constituyen los actos jurisdiccionales por excelencia, sin cuya facultad no se entendería la razón por la cual tendría que nombrarse al sustituto del Juez en sus ausencias vacacionales, por ser evidente que la función jurisdiccional tiene como característica primordial el pronunciamiento de las resoluciones que deban recaer a los asuntos que se encuentren bajo la potestad del juzgador. En cambio, en el segundo supuesto, relativo a la omisión de la designación, los secretarios encargados de los juzgados de distrito sólo pueden fallar los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que los titulares disfruten de vacaciones, en razón de que en ese caso aquéllos, por ministerio de ley, quedan encargados del despacho del juzgado, y al no haber sido nombrados sustitutos del Juez y por no contar con facultades amplias de decisión jurisdiccional, conforme al indicado artículo 161, sólo podrán dictar el fallo definitivo en los juicios de amparo cuyas audiencias se celebren dentro del periodo vacacional del titular del juzgado, sin necesidad de contar con autorización por parte del Consejo para resolver dichos juicios.¹⁹

57. Por otro lado, al resolver la revisión en amparo directo 2758/2016, del índice de esta Primera Sala, a partir de las anteriores consideraciones se advirtió que la sustitución del Juez en los juicios orales mercantiles, con motivo del goce de sus respectivos periodos vacacionales, importa un problema de observancia del principio de inmediación, al quedar sustituido dicho titular por la persona autorizada por el Consejo de la Judicatura Federal para fungir con el carácter de Juez con la totalidad de atribuciones inherentes al cargo.

58. En la resolución de aquel asunto y de acuerdo con la temática que entonces fue planteada, se concluyó que "el artículo 161, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no es transgresor del principio de inmediación, en sentido amplio (**que un Juez deba presenciar los actos del juicio**) en la medida de que, por una parte, resulta indispensable la adopción de ese tipo de medidas, de carácter excepcional, a fin de evitar la interrupción en la función de impartición de justicia y, por otra, que con tal medida tampoco se sacrifica la calidad en la realización de la función de contacto directo con las partes y demás sujetos procesales, y de intervención activa en el desenvolvimiento de los actos procesales".

⁹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 14/2010, emitida por esta Primera Sala, visible en la página setecientos dieciséis, Tomo XXXI, mayo de dos mil diez, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

59. Para llegar a esa conclusión, se tomó como premisa argumentativa que **el principio de intermediación en los juicios orales mercantiles, no es de carácter absoluto**, considerando que: en el caso de una eventual recusación fundada, es posible que queden subsistentes las diligencias realizadas ante el Juez recusado, hasta la etapa de la audiencia preliminar concerniente a la calificación de pruebas y sea continuado el juicio por un juzgador diferente; también está previsto, se dijo, que en el caso de la prueba anticipada y el auxilio judicial, será distinto el juzgador ante el que se verifique el desahogo de esas actuaciones procesales.

60. En ese sentido, se precisó que, tal como lo había señalado esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 69/2009, el nombramiento de Juez puede recaer en otro titular de diverso órgano jurisdiccional o puede habilitar a alguna otra persona ajena a dicho Tribunal; incluso, puede nombrar con carácter de Juez a un secretario del propio órgano, por el que **el sustituto nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal tendrá las atribuciones completas de un titular**.

61. Bajo esas consideraciones se resolvió que, la circunstancia de que se permita que en un juicio oral mercantil un secretario asuma las funciones propias de un juzgador, por gozar de su periodo vacacional conforme lo establece el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en modo alguno implica una transgresión al principio de intermediación porque si bien éste, en la vertiente analizada, precisa de que en un juicio oral mercantil, deba ser un servidor público con la investidura de Juez, quien realice las diligencias que requieran de su presencia, lo cierto es que la sustitución de ese funcionario por otro que también represente al órgano jurisdiccional se justifica, por ser razonable, al tratarse de medidas excepcionales implementadas para lograr finalidades como la cristalización y observancia de otros principios que juegan un papel importante en el juzgamiento oral, como lo son los de *concentración* y *continuidad* que consisten en que el procedimiento se substancie en el menor número de audiencias que contemplen el mayor número de diligencias y que el procedimiento deba realizarse de manera ágil, evitando interrupciones, sin exceso de formalidades que obstaculicen su curso; postulados estos últimos que tienen trascendencia en el núcleo del derecho fundamental de impartición pronta de justicia contemplado en el artículo 17 constitucional.

62. De igual forma, se dijo que la sustitución de un Juez de Distrito por un secretario, no merma la calidad en la intermediación, en virtud de que, al estar contemplado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que los secretarios de Juzgado de Distrito como una de las categorías de servido-

res públicos de "carrera judicial",¹⁰ que sólo pueden acceder a ese cargo través de la realización de exámenes de oposición,¹¹ se garantiza que cuentan con los conocimientos jurídicos y la experiencia necesarios para realizar de manera eficaz el desahogo de las diligencias en las que sea indispensable la presencia directa de un Juez.

63. Lo anterior, considerando que la sustitución de un Juez es una providencia que, si bien es necesaria, también debe ser implementada de manera excepcional, dado que en el curso normal de un enjuiciamiento oral, debe procurarse, en la medida de lo posible y cuando ello tenga lugar en la etapa correspondiente, la observancia del principio de inmediación.

64. La resolución de ese asunto dio lugar a las tesis aisladas de títulos, subtítulos y contenidos siguiente:

"PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE VULNERA CUANDO SE AUTORIZA LA SUSTITUCIÓN DE UN JUEZ DE DISTRITO POR PERIODO VACACIONAL, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 161 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. EI autorizar en un juicio oral mercantil, que un secretario asuma las funciones

¹⁰ "Artículo 110. La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:

"...

"IX. Secretario de Juzgado de Distrito;"

¹¹ "Artículo 115. La celebración y organización de los exámenes de aptitud para las categorías a que se refieren las fracciones III a X del artículo 110 de esta ley, estarán a cargo del Instituto de la Judicatura en términos de las bases que determine el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo que disponen esta ley y el reglamento respectivo.

"Los exámenes de aptitud se realizarán a petición del titular del órgano que deba llevar a cabo la correspondiente designación, debiendo preferir a quienes se encuentren en las categorías inmediatas inferiores. Igualmente podrán solicitar que se practique un examen de aptitud, las personas interesadas en ingresar a las categorías señaladas en el primer párrafo de este artículo, quienes de aprobarlo serán consideradas en la lista que deba integrar el Consejo de la Judicatura Federal, para ser tomados en cuenta en caso de presentarse una vacante en alguna de las categorías contempladas en las propias fracciones III a X del artículo 110.

"El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante disposiciones generales, el tiempo máximo en que las personas aprobadas en los términos del párrafo anterior permanezcan en dicha lista.

"Antes de designar a la persona que deba ocupar el cargo la Suprema Corte de Justicia, su presidente, las Salas, el ministro, el magistrado o Juez respectivo, deberá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que le ponga a la vista la relación de las personas que se encuentren en aptitud de ocupar la vacante.

"Para el caso de los secretarios de estudio y cuenta de ministros, se exigirá además que cuando menos las dos terceras partes de las plazas de cada ministro, deban ocuparse por personas que se hayan desempeñado durante dos años o más en alguna o algunas de las categorías VIII y IX del artículo 110 de esta ley."

de un Juez de Distrito, por gozar de su periodo vacacional, conforme lo establece el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no transgrede el principio de intermediación, en sentido amplio. Lo anterior es así, pues si bien el Juez debe presenciar los actos del juicio, también lo es que cuando un secretario asume sus funciones, como medida de carácter excepcional, se justifica debido a que evita la interrupción en la impartición de justicia y observa otros principios que también juegan un papel importante en el juzgamiento oral, como lo son los de "concentración" y "continuidad" que consisten en que el procedimiento se sustancie en el menor número de audiencias que contemplen el mayor número de diligencias y que el procedimiento deba realizarse de manera ágil, evitando interrupciones, sin exceso de formalidades que obstaculicen su curso, postulados que tienen trascendencia en el núcleo del derecho fundamental de impartición pronta de justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que se sacrifique la calidad en la realización de esa función en cuanto al contacto directo que debe tener el juzgador con las partes y con los demás sujetos procesales y a la intervención activa que debe observar en el desenvolvimiento de los actos procesales dado que, los secretarios de Juzgado de Distrito, como una de las categorías de servidores públicos de "carrera judicial", sólo pueden acceder a su cargo a través de la realización de exámenes de oposición que garantizan que, al realizar la aludida suplencia, cuentan con los conocimientos jurídicos y la experiencia necesarios para realizar, de manera eficaz, el desahogo de las diligencias en las que sea indispensable la presencia directa de un Juez."¹²

"PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO RIGE LA ETAPA EN QUE SE FIJA LA LITIS. El principio de intermediación en amplio sentido, consiste en que el juzgador presencie los actos del juicio y, en estricto sentido, que sea el Juez ante el que se practicaron las actuaciones el que decida la contienda, lo que corresponde a la dimensión subjetiva del mencionado principio. Por tanto, la configuración del procedimiento del juicio oral mercantil, permite advertir que el principio de intermediación no se activa en la etapa en que se fija la litis del juicio, en virtud de que el Juez no interactúa directa y personalmente con las partes, ni conduce el debate en cercanía con ellas porque, en esa primera etapa del juicio, todo es suministrado por escrito."¹³

¹² Tesis 1a. LVII/2019 (10a.), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 68, Tomo I, julio de 2019, página 266, registro digital: 2020271 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas».

¹³ Tesis 1a. LVIII/2019 (10a.), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 68, Tomo I, julio de 2019, página 268, registro digital: 2020270 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas».

"PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO ES ABSOLUTA SU OBSERVANCIA EN LA AUDIENCIA PRELIMINAR. El principio de intermediación en la audiencia preliminar de un juicio oral mercantil, no tiene carácter inquebrantable, al preverse la posibilidad de la recusación hasta antes de la calificación de la admisión de las pruebas, esto es, de la depuración del procedimiento; conciliación y/o mediación; fijación de acuerdos sobre hechos no controvertidos; y fijación de acuerdos probatorios; pues, de resultar fundado el impedimento, la inhibición del juzgador por falta de imparcialidad, significaría su sustitución y solamente se reconocería la nulidad de lo actuado con posterioridad a la recusación, conforme lo prevé el último párrafo del artículo 1390 Bis 7, del Código de Comercio, es decir, a partir de la referida calificación de pruebas."¹⁴

65. A partir de las consideraciones anteriores y en atención a que la actividad jurisdiccional corresponde al órgano, a la institución, en respuesta a la primera interrogante formulada, se concluye que en los juicios orales mercantiles el secretario encargado del despacho sí está en aptitud de presidir las audiencias porque éste goza de todas las facultades que corresponden al Juez, como titular originario del cargo público.

Segunda interrogante: ¿Se viola el principio de intermediación cuando el secretario encargado del despacho, por vacaciones del titular, preside la audiencia del juicio y dicta la sentencia correspondiente?

66. La respuesta es negativa. No se viola el principio de intermediación cuando el secretario encargado del despacho, por vacaciones del titular, preside la audiencia del juicio y dicta la sentencia correspondiente, al margen de quién haya dirigido la audiencia preliminar.

67. Para el análisis de este tema debe partirse de la base de que, tal como lo ha sostenido esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en otros asuntos, el derecho fundamental de debido proceso contiene un núcleo duro que debe observarse de manera inexcusable en todo el procedimiento jurisdiccional, pues permite a los sujetos intervinientes en un juicio el ejercicio de los derechos procesales correspondientes,¹⁵ garan-

¹⁴ Tesis 1a. LIX/2019 (10a.), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas» y en la *Gaceta «del Semanario Judicial de la Federación»*, Décima Época, Libro 68, Tomo I, julio de 2019, página 265, registro digital: 2020269.

¹⁵ Véase la tesis 1a. LXXV/2013 (10a.), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 881, registro digital: 2003017, con el texto que a la letra dispone: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO."

tizados a través del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.¹⁶

68. El debido proceso constituye un derecho humano universalmente reconocido, cuyo concepto ha sido definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.¹⁷

69. En lo que concierne a los procedimientos judiciales, la misma Corte Interamericana ha expuesto que el debido proceso puede definirse como el conjunto de actos de diversas características que tienen la finalidad de asegurar, tanto como sea posible, la solución justa de una controversia y ha declarado que uno de los fines fundamentales del proceso es la protección de los derechos de los individuos.¹⁸

70. Conforme lo expuesto, el funcionamiento del sistema de justicia debe respetar el derecho al debido proceso legal y los principios que lo conforman que, en el caso del juicio oral mercantil, corresponden a los principios de oralidad, publicidad, igualdad, **inmediación**, contradicción, continuidad y concentración, tal como lo prescribe el artículo 1390 Bis 2, del Código de Comercio.¹⁹

71. Cabe destacar que el legislador tiene un amplio margen de configuración en torno a las normas procesales que han de regir tales procedimientos y, en consecuencia, sobre la forma en que deben aplicarse los principios

¹⁶ De conformidad con el pronunciamiento del Tribunal Pleno del Máximo Tribunal, contenido en la jurisprudencia P./J. 47/95, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, materias constitucional-común, página 133, registro digital: 200234, la cual se titula: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

¹⁷ Concepto retomado de los precedentes: Garantías Judiciales en Estados de Emergencia. Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987, párrafo 27; y, Caso Tribunal Constitucional, sentencia del 31 de enero del 2001, párrafo 69.

¹⁸ El tribunal internacional señaló en la opinión consultiva OC-16/99, de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente: "117. En opinión de esta Corte, para que exista 'debido proceso legal' es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal".

¹⁹ Artículo 1390 Bis 2. En el juicio oral mercantil se observarán especialmente los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración.

apuntados, ya que en términos del artículo 17 constitucional, se le reserva la facultad de establecer los términos en que se impartirá justicia.

72. En ese tenor, es importante tener en cuenta que en la aplicación de dichos principios, el legislador puede establecer ciertas modulaciones, de suerte que en el juicio oral mercantil, por ejemplo, si bien prevalece la oralidad, la primera fase de este tipo de proceso se caracteriza por ser escrita, tal como enseguida se explica sobre la manera en que se desarrolla el proceso:

73. El juicio oral mercantil inicia con el acto de presentación de la demanda por escrito. El Juez debe prevenir al actor en caso de que ésta sea oscura o irregular,²⁰ o bien, admitir la demanda y ordenar emplazar al demandado para que la conteste dentro el plazo de nueve días.²¹

74. Una vez transcurrido el plazo para contestar la demanda, se dará vista al actor con el escrito de contestación por el término de tres días para que desahogue la vista respectiva.²²

75. En caso de que el demandado también presente reconvenición, se debe dar vista al actor para que, de estimarlo, formular su contestación también por escrito, en el mismo plazo señalado para la contestación de demanda y, con el escrito de contestación a la reconvenición, se dará vista al reconvencionista para que produzca el desahogo de la misma en el plazo de tres días.²³

²⁰ Artículo 1390 Bis 12. Si la demanda fuere oscura o irregular, o no cumpliera con alguno de los requisitos que señala el artículo anterior, el Juez señalará, con toda precisión, en qué consisten los defectos de la misma, en el proveído que al efecto se dicte, lo que se hará por una sola ocasión.

El actor deberá cumplir con la prevención que haga el Juez, en un plazo máximo de tres días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación y, en caso de no hacerlo, transcurrido el término, el Juez la desechará precisando los puntos de la prevención que no fueron atendidos y pondrá a disposición del interesado todos los documentos originales y copias simples que se hayan exhibido, con excepción de la demanda con la que se haya formado el expediente respectivo.

²¹ "Artículo 1390 Bis 14. Admitida la demanda, el Juez ordenará emplazar al demandado corriendo traslado con copia de la misma y de los documentos acompañados, a fin de que dentro del plazo de nueve días entregue su contestación por escrito."

²² "Artículo 1390 Bis 17. El escrito de contestación se formulará ajustándose a los términos previstos para la demanda. Las excepciones que se tengan, cualquiera que sea su naturaleza, se harán valer simultáneamente en la contestación y nunca después, salvo las supervenientes. Del escrito de contestación se dará vista a la parte actora por el término de 3 días para que desahogue la vista de la misma."

²³ "Artículo 1390 Bis 18. El demandado, al tiempo de contestar la demanda, podrá proponer la reconvenición. Si se admite por el Juez, ésta se notificará personalmente a la parte actora para que la conteste en un plazo de nueve días. Del escrito de contestación a la reconvenición, se dará vista a la parte contraria por el término de tres días para que desahogue la vista de la misma. Si no se admite, el Juez publicará únicamente un acuerdo para enterar a la parte que la solicitó sobre la reserva del derecho.

76. Hecho lo anterior o transcurridos los plazos para ello, el Juez deberá señalar la fecha y hora para la celebración de la audiencia preliminar.²⁴

77. Los actos de las partes y las actuaciones judiciales previamente señalados, se desarrollan de forma escrita, y sin necesidad de un contacto directo con las partes, pues no se llevan a cabo en su presencia, sino que se les hacen saber, a través de la notificación correspondiente. Es hasta la celebración de la audiencia preliminar donde se reflejan los principios de oralidad e intermediación.

78. Durante la audiencia preliminar, el Juez, mediante un contacto directo con las partes, lleva a cabo la depuración del procedimiento, procura la conciliación y/o la mediación entre las partes, en su caso, fija los acuerdos sobre hechos no controvertidos y los acuerdos probatorios que las partes llegaren a concertar, asimismo admite las pruebas debidamente ofrecidas y cita a las partes para audiencia de juicio.²⁵

79. En esta audiencia, el Juez tiene una intervención activa, al momento de procurar una conciliación entre las partes²⁶ y al sugerirles la celebración

"Si en la reconvencción se reclama, por concepto de suerte principal, una cantidad superior a la que sea competencia del juicio oral en términos del artículo 1390 Bis, se reservará el derecho del actor en la reconvencción para que lo haga valer ante el Juez que resulte competente.

"Lo anterior, salvo que la acción de reconvencción provenga de la misma causa que la acción principal, supuesto en el cual cesará de inmediato el juicio para que se continúe en la vía correspondiente."

²⁴ "Artículo 1390 Bis 20. Desahogada la vista de la contestación a la demanda y, en su caso, de la contestación a la reconvencción, o transcurridos los plazos para ello, el Juez señalará de inmediato la fecha y hora para la celebración de la audiencia preliminar, la que deberá fijarse dentro de los diez días siguientes. ..."

²⁵ "Artículo 1390 Bis 32. La audiencia preliminar tiene por objeto:

"I. La depuración del procedimiento;

"II. La conciliación y/o mediación de las partes por conducto del Juez;

"III. La fijación de acuerdos sobre hechos no controvertidos;

"IV. La fijación de acuerdos probatorios;

"V. La calificación sobre la admisibilidad de las pruebas, y

"VI. La citación para audiencia de juicio."

²⁶ "Artículo 1390 Bis 35. En caso de que resulten improcedentes las excepciones procesales, o si no se opone alguna, el Juez procurará la conciliación entre las partes, haciéndoles saber los beneficios de llegar a un convenio proponiéndoles soluciones. Si los interesados llegan a un convenio, el Juez lo aprobará de plano si procede legalmente y dicho pacto tendrá fuerza de cosa juzgada. En caso de desacuerdo, el Juez proseguirá con la audiencia.

"Las partes no podrán invocar, en ninguna etapa procesal, antecedente alguno relacionado con la proposición, discusión, aceptación, ni rechazo de las propuestas de conciliación y/o mediación."

de acuerdos para tener probados ciertos hechos, así como para depurar el caudal probatorio.²⁷

80. Ahora bien, en la audiencia de juicio, el Juez presencia el desahogo de las pruebas, mismas que deben estar debidamente preparadas y, una vez desahogadas, debe citar a las partes para la continuación de la audiencia de juicio, en la que expondrá oralmente y de forma breve los fundamentos de derechos que motivan el fallo, asimismo leerá los puntos resolutive de la sentencia,²⁸ tal como lo **prescribe el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que en los juicios orales la sentencia se dictará en la audiencia.**²⁹

²⁷ "Artículo 1390 Bis 37. El Juez podrá formular proposiciones a las partes para que realicen acuerdos probatorios respecto de aquellas pruebas ofrecidas a efecto de determinar cuáles resultan innecesarias.

En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo probatorio, el Juez procederá a la calificación sobre la admisibilidad de las pruebas, así como la forma en que deberán prepararse para su desahogo en la audiencia de juicio, quedando a cargo de las partes su oportuna preparación, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se declararán desiertas de oficio las mismas por causas imputables al oferente. Las pruebas que ofrezcan las partes sólo deberán recibirse cuando estén permitidas por la ley y se refieran a los puntos cuestionados y se cumplan con los demás requisitos que se señalan en este Título.

"La preparación de las pruebas quedará a cargo de las partes, por lo que deberán presentar a los testigos, peritos y demás, pruebas que les hayan sido admitidas; y sólo de estimarlo necesario, el Juez, en auxilio del oferente, expedirá los oficios o citaciones y realizará el nombramiento del perito tercero en discordia, en el entendido de que serán puestos a disposición de la parte oferente los oficios y citaciones respectivas, a efecto de que preparen sus pruebas y éstas se desahoguen en la audiencia de juicio.

"En el mismo proveído, el Juez fijará fecha para la celebración de la audiencia de juicio, misma que deberá celebrarse dentro del lapso de diez a cuarenta días."

²⁸ "**Artículo 1390 Bis 38.** Abierta la audiencia se procederá al desahogo de las pruebas que se encuentren debidamente preparadas en el orden que el Juez estime pertinente. Al efecto, contará con las más amplias facultades como rector del procedimiento; dejando de recibir las que no se encuentren preparadas y haciendo efectivo el apercibimiento realizado al oferente; por lo que la audiencia no se suspenderá ni diferirá en ningún caso por falta de preparación o desahogo de las pruebas admitidas, salvo en aquellos casos expresamente determinados en este título, por caso fortuito o de fuerza mayor.

En la audiencia sólo se concederá el uso de la palabra, por una vez, a cada una de las partes para formular sus alegatos.

"Enseguida, se declarará el asunto visto y citará las partes para la continuación de la audiencia dentro del término de diez días siguientes, en la que se dictará la sentencia correspondiente."

"**Artículo 1390 Bis 39.** El Juez expondrá oralmente y de forma breve, los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron su sentencia y leerá únicamente los puntos resolutive. Acto seguido quedará a disposición de las partes copia de la sentencia que se pronuncie, por escrito.

"En caso de que en la fecha y hora fijada para esta audiencia no asistiere al juzgado persona alguna, se dispensará la lectura de la misma."

²⁹ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.— Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales

81. De lo anteriormente expuesto, es posible advertir que en el juicio oral mercantil, el cumplimiento del principio de intermediación procesal encuentra su mayor expresión en las audiencias, tanto en la preliminar como en la de juicio, ya que durante éstas, es cuando el Juez tiene un contacto directo con las partes sin intermediarios, lo que le permite cumplir a cabalidad su labor jurisdiccional.

82. En efecto, dado que el principio de intermediación tiene por finalidad que el juzgador tenga conocimiento directo de las manifestaciones de las partes y de las pruebas propiamente desahogadas³⁰ no se vulnera este principio en el proceso oral mercantil en el caso en análisis. Ello, en tanto el propio proceso oral mercantil establece una fase escrita (presentación y contestación de la demanda),³¹ de manera que la percepción directa se da mayoritariamente en torno al desahogo de las pruebas y en ese tenor, al no establecerse una percepción directa respecto a las fases de presentación de la demanda y contestación, así como admisión probatoria, existe una matización implícita del principio en cuestión en estas etapas. Sin embargo, dado que la oralidad se presenta en materia procesal mercantil en su máxima expresión en el desahogo de las pruebas y su apreciación misma, dicha etapa no admite modulaciones al principio de que se trata, en tanto que las etapas procesales previas en que existen elementos reminiscentes del proceso escrito, permiten establecer que el principio de contradicción no se vulnera siempre y cuando el mismo titular presencie el desahogo probatorio y participe en el dictado de la sentencia.

que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales—El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.—Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.—**Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes. ..."**

³⁰ Resulta clásico Chamorro, José, "Algunas reflexiones sobre el principio de intermediación en el proceso civil y su mejor cumplimiento en la práctica judicial", *Anuario de Derecho*, Extremadura, 1983, p. 532.

³¹ Nótese que se ha afirmado que el mantenimiento de una carpeta física que contiene escritos de las partes, solicitudes y resoluciones, puede considerarse, en principio, matizaciones a la oralidad. Sin embargo, ésta se preserva en tanto "la rendición de la prueba y la posibilidad de contradecir la misma se efectúa en el juicio oral, ante el Juez, no siendo sustituidas estas audiencias por una mera lectura de las actuaciones que constan en el expediente". Así se pronuncia Santelices, Fernando, "Contradicción, imparcialidad e intermediación en la ley de enjuiciamiento civil española. Algunos problemas para la consolidación de estos principios en la práctica", *Ius et Praxis*, Talca, año 18, núm. 2, p. 190.

83. Al respecto, en la exposición de motivos del decreto que reformó el Código de Comercio e introdujo el juicio oral mercantil en el ordenamiento jurídico, se precisó lo siguiente:

"La aspiración del Constituyente de 1917 fue contar con un sistema de impartición de justicia cuya prontitud, eficacia y eficiencia fueran suficientes para atender la demanda social por instrumentos estatales que, además de solucionar conflictos y ordenar la restitución de los bienes y derechos perdidos, contasen con la prontitud y celeridad necesarios para evitar rezagos en el pronunciamiento de las resoluciones que pusieran fin a las controversias.

"...

"Mediante esta iniciativa se propone la creación de un sistema de impartición de justicia cuya base sea la preeminencia de la oralización de los juicios en materia mercantil, particularmente para los procedimientos ordinarios, pues representan el mayor porcentaje de asuntos que conocen los Jueces en esta materia, dejándose salvos los asuntos que tengan prevista una tramitación especial en el mismo código, como los ejecutivos mercantiles, especiales de fianzas y ejecución de prenda sin transmisión de la posesión, a efecto de evitar incongruencias en ellos.

"En la estructura normativa de esta propuesta **nunca dejan de observarse como principios los de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración.**

"...

"Para lograr la agilidad del desarrollo de las audiencias y acorde con la oralidad que impera en ellas, se establece la incorporación tecnológica para su registro, sin que ello implique el desuso de otras formas establecidas de registro, como los medios tradicionales, teniendo además la factibilidad de que los medios electrónicos utilizados habrán de ser considerados instrumentos públicos, y constituyen prueba plena.

"Con independencia de los medios que se utilizan para el registro de las audiencias, se propone también que se instruya un acta para describir en forma breve el lugar y la fecha en que tuvo lugar la diligencia, así como los nombres de las personas que intervinieron en la audiencia, lo que brinda mayor certeza jurídica.

"**En la estructura del juicio oral se establece la figura de la audiencia preliminar, que tiene como propósito depurar el procedimien-**

to, conciliar a las partes con la intervención directa del Juez, fijar acuerdos sobre hechos no controvertidos para dar mayor agilidad al desarrollo del desahogo de pruebas, fijar acuerdos probatorios, pronunciarse respecto a la admisión de pruebas para evitar duplicación en su desahogo y pasar a la fase siguiente del procedimiento.

"Asimismo, se dota al Juez de las más amplias facultades de dirección para efectos de conciliar a las partes, con el propósito de solucionar aún más rápido las controversias que se plantean ante los tribunales. Acorde con lo anterior, se conmina la asistencia de las partes mediante la imposición de una sanción, dado que es necesaria su presencia a fin de lograr acuerdos conciliatorios entre ellas.

"Con la finalidad de que el procedimiento sea ágil y el desahogo de pruebas se realice en una sola audiencia (audiencia de juicio), se establece la carga para las partes en la preparación de sus pruebas y que, de no encontrarse debidamente preparadas, se dejarán de recibir. Lo anterior, para que el juicio oral no pierda agilidad, lo que evita en la medida lo posible tácticas dilatorias y el retardo injustificado del procedimiento."³²

84. Como se advierte, el propio legislador distinguió ambas audiencias. Describió la **audiencia preliminar**, como aquella que tiene como propósito depurar el procedimiento, conciliar a las partes con la intervención directa del Juez, fijar acuerdos sobre hechos no controvertidos para dar mayor agilidad al desarrollo del desahogo de pruebas, fijar acuerdos probatorios, pronunciarse respecto a la admisión de pruebas para evitar duplicación en su desahogo y pasar a la fase siguiente del procedimiento, que corresponde a la **audiencia de juicio**, en la que se lleva a cabo el desahogo de pruebas y se dicta la sentencia para que el juicio oral no pierda agilidad.

85. En cada una de tales audiencias cobra relevancia el principio de inmediatez, pues en la toma de sus decisiones, el Juez tiene contacto directo con las partes lo que genera confianza a los justiciables, otorga transparencia a los procesos y a las decisiones judiciales, de manera que, por ejemplo, no puedan cuestionarse con posterioridad los acuerdos que pudieran haberse tomado en la audiencia preliminar.

³² Cámara de Diputados, Exposición de Motivos del Decreto de Reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once, Gaceta No. 2730-II del jueves 2 de abril de 2009, Ciudad de México.

86. Esto se advierte de forma clara en el contenido del artículo 1390 Bis 24 del Código de Comercio, en donde se señala que el Juez determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia, con lo que precluyen los derechos procesales que debieron ejercerse en cada una de ellas, lo que da noticia de que una y otra audiencias son independientes; incluso, el diverso numeral 1390 Bis 35 del propio código mercantil, entre otras cuestiones, prohíbe a las partes invocar en ninguna etapa procesal, antecedente alguno relacionado con la proposición, discusión, aceptación, ni rechazo de las propuestas de conciliación y/o mediación que se desahogan en la audiencia preliminar.

87. Lo que es relevante es que las decisiones adoptadas por el juzgador tengan como premisa la percepción sensorial de los elementos que debió valorar para emitir las, trátase de un acuerdo conciliatorio, alguno sobre la fijación de hechos no controvertidos, el desechamiento o admisión de alguna prueba o el dictado mismo de la sentencia definitiva, sobre lo cual es importante destacar que la Cámara de Senadores, en el dictamen de reforma respectivo, precisó:

"En este sentido, las Comisiones consideran importante enfatizar que la reforma fundamental en esta minuta, es la inclusión de los juicios orales en materia mercantil, en virtud de que reconoce la oralidad como el instrumento eficaz para eliminar muchos de las dificultades en la administración de justicia y destacan que al permitir un contacto directo de las partes con el Juez se genera confianza toda vez que otorga transparencia a los procesos y las decisiones judiciales.

"...

"CUARTA. Las comisiones coinciden con la colegisladora en que la oralidad, publicidad, igualdad, inmediatez, contradicción, continuidad y concentración, son los principios que sustentan jurídicamente el juicio oral en materia mercantil.

"...

"Además de entre los principios que rigen este juicio, se destacan por lo que representan en materia procedimental, la inmediatez por una parte, toda vez que permitiría que el Juez esté en contacto permanente con las partes durante el proceso, a fin de que aprecie los hechos sin intermediarios y perciba directamente, la manera espontánea en que se conducen las partes o se vierten los testimonios y por la otra, la concentración que permitiría que

todos aquellos actos necesarios para concluir el juicio, se realicen en la misma audiencia o en la menor cantidad de audiencias consecutivas y con la mayor proximidad temporal entre ellas, con la finalidad de evitar que el transcurso del tiempo borre la impresión que el juzgador pueda formarse en relación con los actos del debate."

88. Pues bien, lo último expuesto permite evidenciar la importancia y trascendencia del principio de inmediación en el juicio oral mercantil, así como su relación con otros principios. La inmediación, como norma rectora del proceso oral implica la actuación directa del Juez y de las partes en el mismo, su intervención y/o constatación, sin intermediarios, de las diversas actuaciones judiciales, especialmente de aquellas relacionadas con el desahogo del material probatorio, y tiene como fin la formación de un criterio íntimo y directo en el juzgador sobre los argumentos fácticos y jurídicos relacionados con el caso.

89. En ese tenor, **el principio de inmediación adoptado por la legislación mercantil adquiere una dimensión subjetiva**, que se refiere al hecho de que es la misma persona quien actúa como Juez en el proceso, pues sólo así, es posible alcanzar los fines perseguidos por el legislador al instaurar este principio en el proceso oral mercantil, a saber, permitir un contacto con las partes y con las pruebas que se difundan en el proceso, en aras de otorgar un mayor grado de confianza en las decisiones judiciales.

90. Ahora bien, si como se explicó en párrafos precedentes, se parte de la premisa fundamental de que el Estado necesita la voluntad que haya de representar la suya y ésta solamente puede manifestarse a través del hombre que totalmente la representa, surge entonces el problema derivado de la disyunción de la voluntad del hombre frente a la voluntad orgánica que representa: ¿cuál es la exacta posición del hombre en la estructura de aquella unidad que es el Estado?

91. En la función estatal, ordinariamente se distingue la *voluntad del titular* (que corresponde a la psicológica y se entiende como aquella que pertenece al orden natural) de la *voluntad orgánica* (relativa a la técnica y que atiende al orden científico), sobre lo cual, en el quehacer diario de dicha función, regularmente prevalece la segunda de ellas, esto es, la voluntad técnica que obliga al titular del cargo a acatar las disposiciones establecidas para el órgano mismo y es por la coincidencia técnica de ambas voluntades que se logra la regularidad y eficiencia de la actividad estatal.

92. En la labor jurisdiccional, sin embargo, —y con mayor énfasis en aquellos juicios en que se privilegia el principio de inmediación—, por disposi-

ción del propio Constituyente Permanente (pues la implementación de los juicios orales en diversas materias está dada desde la Constitución), se impone la necesidad de que ambas voluntades (psicológica y orgánica) cobren operatividad, especialmente en el pronunciamiento de la sentencia que debe ser emitida precisamente por quien recibió las pruebas, pues si bien en la tradición escrita se escindía la percepción directa del caudal probatorio de la redacción de la sentencia; de manera que el juzgador podía llevar a cabo la valoración de pruebas mediante la revisión repetida y continua de las constancias de autos y la verificación de lo que ahí había quedado asentado, esto no ocurre en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establece como regla la oralidad, pues en tales casos, según dispone el artículo 16 de la Carta Magna, no permanece esa evidencia escrita ya que bastará con que quede constancia del juicio en cualquier otro medio, diferente del escrito, que dé certeza de su contenido. Así, en el sistema escrito, la percepción probatoria no tiene un momento cronológicamente determinado, mientras que en los juicios orales está acotada a la audiencia de su desahogo.

93. Esa circunstancia, aunada al hecho de que en este tipo de juicios, por mandato constitucional, el órgano jurisdiccional está obligado a emitir, en la misma audiencia pública y previa citación de las partes, su decisión apoyada en la valoración técnica sobre el caudal probatorio, cuyo desahogo ha sido previamente percibido por el funcionario, deja evidenciada una dualidad entre la percepción sensorial de la prueba y su valoración técnica, por lo que requiere que exactamente el mismo individuo intervenga en esas dos etapas; de lo contrario, la voluntad del órgano sería incapaz de manifestarse porque no podría cumplir con el prerrequisito legal de haber percibido con los sentidos lo que está valorando ahora técnicamente.

94. De todo lo antes expuesto se llega a la conclusión de que en el caso del juicio oral mercantil, el principio de inmediación exige que sea la misma persona quien perciba el desahogo de las pruebas (en la audiencia de juicio) y quien actúe como juzgador (dicte la sentencia), es decir, que debe haber una misma identidad física.

95. Dicho principio, sin embargo, no se ve trastocado cuando la audiencia preliminar ha sido presidida por un individuo diferente del que dirige la audiencia de juicio y dicta la sentencia, pues las decisiones adoptadas en una y otra audiencias son diferentes y lo relevante en el caso del dictado del fallo definitivo es que sea la misma persona, sin importar si es el titular de juzgado de distrito, un Juez sustituto, o un secretario en funciones de Juez, quien reciba y valore las pruebas ofrecidas por las partes, escuche los alega-

tos formulados por las mismas, y dicte la sentencia que resuelva en definitiva el juicio oral mercantil.

96. Lo anterior, en virtud de que es la única forma en la que se garantizan de forma simultánea el principio de inmediación, que persigue que exista un contacto directo entre las partes y el juzgador, los derechos humanos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la oportuna y adecuada defensa, y las formalidades esenciales del procedimiento; y los de concentración y continuidad que rigen a los juicios orales mercantiles y que consisten en que el procedimiento se substancie en el menor número de audiencias que contemplen el mayor número de diligencias y que el procedimiento deba realizarse de manera ágil. Todo ello, a fin de evitar dilaciones y reposiciones del procedimiento innecesarias.

97. Debe notarse que la inmediación es una categoría descriptiva del proceso que tiene su origen en la Constitución. Así, a pesar de que el artículo 20 constitucional especifique los principios rectores del proceso penal acusatorio adversarial (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación), tales principios no son exclusivos de procesos penales sino que pueden ser empleados en procedimientos diversos. Tal es el caso del proceso oral mercantil que emplea, en principio, un principio de inmediación que es rector también del proceso penal. En ese sentido, aun cuando acotado al proceso penal, esta Primera Sala ha determinado que la finalidad del principio de inmediación es la presencia del juzgador en las audiencias con especial énfasis en el **desahogo y valoración de las pruebas**.³³ Por ello, en el proceso penal, existe la posibilidad divisoria de etapas procesales, esto es, el Juzgador que dicta la sentencia únicamente participa en el desahogo probatorio y dictado de la resolución,³⁴ siendo el resto de actuaciones iniciales delegadas, inclusive, a un juzgador diferente (Juez de Control). En ese sentido, inclusive el proceso penal muestra que la inmediación tiene una incidencia principal en la relación entre el desahogo del material probatorio y el dictado de la sentencia y menor en torno a etapas procesales diversas.

³³ Así la jurisprudencia 1a./J. 55/2018 (10a.), "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN COMO REGLA PROCESAL. REQUIERE LA NECESARIA PRESENCIA DEL JUEZ EN EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA.", visible en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 725.

³⁴ Véase la jurisprudencia 1a./J. 56/2018 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN. PARA GARANTIZAR SU EFICACIA EN LA AUDIENCIA DE JUICIO, EL JUEZ QUE DIRIGE LA PRODUCCIÓN DE LAS PRUEBAS DEBE SER EL QUE DICTE LA SENTENCIA, SIN DAR MARGEN A RETRASOS INDEBIDOS.", visible en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 727.

VI. Decisión

98. En estas circunstancias, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios redactados con los siguientes título, subtítulo y texto:

PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE VULNERA, CUANDO SE FACULTA AL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO PARA INTERVENIR EN SU TRÁMITE ANTE LA AUSENCIA DEL TITULAR. Las facultades de las que goza el secretario encargado del despacho, por autorización del Consejo de la Judicatura Federal, en sustitución del Juez de Distrito por vacaciones, incluyen todas las potestades de éste, dentro de las que se encuentra la posibilidad de intervenir en los juicios orales, presidir audiencias e incluso dictar las resoluciones y sentencias correspondientes. Al respecto, se parte de una premisa fundamental de que el Estado necesita la voluntad que haya de representar la suya, lo que solamente puede hacerse a través del hombre que totalmente la representa y, en ese sentido, debe distinguirse al "órgano" del "cargo". Así, en la labor de impartir justicia, es el órgano jurisdiccional el que en la estructura del Estado, ha de realizar dicha función, mientras que el funcionario a quien se le otorga la facultad de aplicar el derecho por la vía del proceso es quien, en el sistema jurídico mexicano, ocupa el cargo de Juez, magistrado o ministro. No obstante, ante la posibilidad de que dicho titular deba ausentarse, el legislador democrático, en ejercicio de su libertad de configuración, previó la posibilidad de que tal función jurisdiccional fuera desempeñada por una persona distinta del Juez, pero con la capacidad y cualidades necesarias para ejercer las mismas facultades que aquél. Es así que el secretario encargado del despacho está en aptitud de realizar las funciones completas propias del titular del juzgado, lo que incluye intervenir en las audiencias de los juicios orales, así como pronunciar las sentencias correspondientes, lo que en modo alguno implica una transgresión al principio de inmediación, porque si bien éste precisa de que deba ser un servidor público con la investidura de Juez, quien realice las diligencias que requieran de su presencia, lo cierto es que la sustitución de ese funcionario por otro que también represente al órgano jurisdiccional se justifica, por ser razonable, al tratarse de medidas excepcionales implementadas para lograr finalidades como la cristalización y observancia de otros principios que tienen un papel importante en el juzgamiento oral, como lo son los de concentración y continuidad que consisten en que el procedimiento se sustancie en el menor número de audiencias que contemplen el mayor número de diligencias y que el procedimiento deba realizarse de manera ágil, evitando interrupciones, sin exceso de formalidades que obstaculicen su curso; estos postulados tienen trascendencia en el núcleo del derecho funda-

mental a una pronta impartición de justicia, contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE TRANSGREDE, SI EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO Y DICTA LA SENTENCIA RESPECTIVA. El funcionamiento del sistema de justicia debe respetar el derecho al debido proceso legal y los principios que lo conforman que, en el caso del juicio oral mercantil, corresponden a los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración. En la construcción procesal de este tipo de juicios, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración reservó la mayor expresión del principio de intermediación para la celebración de las audiencias, tanto en la preliminar como en la de juicio, ya que es en éstas, donde el Juez tiene contacto directo con las partes, sin intermediarios, lo que le permite cumplir a cabalidad su labor jurisdiccional, pues permite que en la toma de sus decisiones, aprecie y evalúe los hechos, perciba directamente la manera espontánea en que se conducen las partes o aquellos individuos que intervienen en su desarrollo, lo que genera confianza a los justiciables y otorga transparencia a los procesos y a las decisiones judiciales. Así, lo relevante es que las decisiones adoptadas por el juzgador tengan como premisa la percepción sensorial de los elementos que debió valorar para emitir las, trátase de un acuerdo conciliatorio, de fijación de hechos no controvertidos, de desechamiento o admisión de alguna prueba o el dictado mismo de la sentencia definitiva. Lo anterior es así, pues en la labor jurisdiccional y con mayor énfasis en aquellos juicios en que se privilegia el principio de intermediación, se impone la necesidad de que la voluntad de la institución opere con la voluntad del funcionario, especialmente en el pronunciamiento de la sentencia que debe ser emitida precisamente por quien recibió las pruebas, pues si bien en la tradición escrita se escindía la percepción directa del caudal probatorio de la redacción de la sentencia, de manera que el juzgador podía llevar a cabo la valoración de pruebas mediante la revisión repetida y continua de las constancias de autos y la verificación de lo que ahí había quedado asentado, esto no ocurre en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establece como regla la oralidad, aunada al hecho de que en este tipo de juicios, por mandato constitucional, el órgano jurisdiccional está obligado a emitir, en la misma audiencia pública y previa citación de las partes, su decisión apoyada en la valoración técnica sobre el caudal probatorio, cuyo desahogo ha sido previamente percibido por el funcionario, lo que evidencia una dualidad entre la percepción sensorial de la prueba y su valoración técnica, por lo que requiere que el mismo juzgador intervenga en esas dos etapas; pues de lo contrario, la voluntad del órgano sería incapaz de manifestarse

porque no podría cumplir con el prerrequisito legal de haber percibido con los sentidos lo que está valorando ahora técnicamente. Luego, si el principio de inmediación exige que sea la misma persona quien perciba el desahogo de las pruebas (en la audiencia de juicio) y quien actúe como juzgador (dicte la sentencia) y este requisito se cumple cuando esa identidad física se materializa en la persona del secretario encargado del despacho, es evidente que dicho principio no se ve trastocado, aun cuando la audiencia preliminar haya sido presidida por un individuo diferente del que dirige la audiencia de juicio y dicta la sentencia, pues las decisiones adoptadas en una y otra audiencias son diferentes.

99. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 215, 216, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca 34/2019 se refiere.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, las tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos títulos, subtítulos y textos quedaron anotados en el último apartado de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dése publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113

de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE TRANSGREDE, SI EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO Y DICTA LA SENTENCIA RESPECTIVA.

El funcionamiento del sistema de justicia debe respetar el derecho al debido proceso legal y los principios que lo conforman que, en el caso del juicio oral mercantil, corresponden a los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración. En la construcción procesal de este tipo de juicios, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración reservó la mayor expresión del principio de intermediación para la celebración de las audiencias, tanto en la preliminar como en la de juicio, ya que es en éstas, donde el juez tiene contacto directo con las partes, sin intermediarios, lo que le permite cumplir a cabalidad su labor jurisdiccional, pues permite que en la toma de sus decisiones, aprecie y evalúe los hechos, perciba directamente la manera espontánea en que se conducen las partes o aquellos individuos que intervienen en su desarrollo, lo que genera confianza a los justiciables y otorga transparencia a los procesos y a las decisiones judiciales. Así, lo relevante es que las decisiones adoptadas por el juzgador tengan como premisa la percepción sensorial de los elementos que debió valorar para emitir las, trátase de un acuerdo conciliatorio, de fijación de hechos no controvertidos, de desechamiento o admisión de alguna prueba o el dictado mismo de la sentencia definitiva. Lo anterior es así, pues en la labor jurisdiccional y con mayor énfasis en aquellos juicios en que se privilegia el principio de intermediación, se impone la necesidad de que la voluntad de la institución opere con la voluntad del funcionario, especialmente en el pronunciamiento de la sentencia que debe ser emitida precisamente por quien recibió las pruebas, pues si bien en la tradición escrita se escindía la percepción directa del caudal probatorio de la redacción de la sentencia, de manera que el juzgador podía llevar a cabo la valoración de pruebas mediante la revisión repetida y continua de las constancias

de autos y la verificación de lo que ahí había quedado asentado, esto no ocurre en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establece como regla la oralidad, aunada al hecho de que en este tipo de juicios, por mandato constitucional, el órgano jurisdiccional está obligado a emitir, en la misma audiencia pública y previa citación de las partes, su decisión apoyada en la valoración técnica sobre el caudal probatorio, cuyo desahogo ha sido previamente percibido por el funcionario, lo que evidencia una dualidad entre la percepción sensorial de la prueba y su valoración técnica, por lo que requiere que el mismo juzgador intervenga en esas dos etapas; pues de lo contrario, la voluntad del órgano sería incapaz de manifestarse porque no podría cumplir con el prerrequisito legal de haber percibido con los sentidos lo que está valorando ahora técnicamente. Luego, si el principio de intermediación exige que sea la misma persona quien perciba el desahogo de las pruebas (en la audiencia de juicio) y quien actúe como juzgador (dicte la sentencia) y este requisito se cumple cuando esa identidad física se materializa en la persona del secretario encargado del despacho, es evidente que dicho principio no se ve trastocado, aun cuando la audiencia preliminar haya sido presidida por un individuo diferente del que dirige la audiencia de juicio y dicta la sentencia, pues las decisiones adoptadas en una y otra audiencias son diferentes.

1a./J. 61/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 34/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 3 de julio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 623/2018, en el que consideró que en los juicios orales mercantiles, si bien la audiencia preliminar y la del juicio forman parte del mismo proceso, no guardan relación entre sí, en cuanto que la primera tiene como finalidad depurar el proceso y propiciar la conciliación de las partes, mientras que en la audiencia de juicio se desahogan las pruebas admitidas, se escuchan los alegatos de las partes y se dicta la sentencia correspondiente; por lo que no se viola el principio de intermediación cuando la primera de ellas se desarrolla ante el Juez pero es el secretario encargado del despacho (por vacaciones del titular) el que preside la segunda y dicta el fallo definitivo. En adición a lo anterior, precisó que las pruebas fueron

desahogadas por aquel funcionario a quien se le otorgó la facultad de aplicar el derecho por la vía del proceso, de manera que no había impedimento para que el secretario en funciones celebrara la audiencia del juicio y dictara la sentencia correspondiente, pues ambas audiencias estuvieron presididas por quien legalmente contaba con facultad para juzgar.

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 1117/2017 (cuaderno auxiliar 70/2018), del que derivó la tesis aislada (II Región) 3o. 3 C (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE TRANSGREDE, SI EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO Y DICTA LA SENTENCIA RESPECTIVA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2436, con número de registro digital: 2018252 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de octubre de 2018 a las 10:36 horas.

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 410/2016, 444/2016, 423/2017, 432/2017 y 431/2017, que dieron origen a la jurisprudencia XXVII.2o. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. CUANDO EN AUSENCIA DEL JUEZ, POR ENCONTRARSE DE VACACIONES, EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO ESTÁ PRESENTE EN CUALQUIERA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO COMO LA ADMISIÓN, DESAHOGO Y VALORACIÓN DE PRUEBAS, INCLUSO, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO, Y EN SU CONTINUACIÓN DICTA SENTENCIA, SE TRANSGREDE DICHO PRINCIPIO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1390 BIS 2 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 2511, con número de registro digital: 2017500 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de agosto de 2018 a las 10:11 horas.

Tesis de jurisprudencia 61/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE VULNERA, CUANDO SE FACULTA AL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO PARA INTERVENIR EN SU TRÁMITE ANTE LA AUSENCIA DEL TITULAR.

Las facultades de las que goza el secretario encargado del despacho, por autorización del Consejo de la Judicatura Federal, en sustitución del Juez de Distrito por vacaciones, incluyen todas las potestades de éste, dentro de las que se encuentra la posibilidad de intervenir en los juicios orales, presidir audiencias e incluso dictar las resoluciones y sentencias correspondientes. Al respecto, se parte de una premisa fundamental de que el Estado necesita la voluntad que haya de representar la suya, lo que

solamente puede hacerse a través del hombre que totalmente la representa y, en ese sentido, debe distinguirse al "órgano" del "cargo". Así, en la labor de impartir justicia, es el órgano jurisdiccional el que en la estructura del Estado, ha de realizar dicha función, mientras que el funcionario a quien se le otorga la facultad de aplicar el derecho por la vía del proceso es quien, en el sistema jurídico mexicano, ocupa el cargo de juez, magistrado o ministro. No obstante, ante la posibilidad de que dicho titular deba ausentarse, el legislador democrático, en ejercicio de su libertad de configuración, previó la posibilidad de que tal función jurisdiccional fuera desempeñada por una persona distinta del juez, pero con la capacidad y cualidades necesarias para ejercer las mismas facultades que aquél. Es así que el secretario encargado del despacho está en aptitud de realizar las funciones completas propias del titular del juzgado, lo que incluye intervenir en las audiencias de los juicios orales, así como pronunciar las sentencias correspondientes, lo que en modo alguno implica una transgresión al principio de inmediación, porque si bien éste precisa de que deba ser un servidor público con la investidura de Juez, quien realice las diligencias que requieran de su presencia, lo cierto es que la sustitución de ese funcionario por otro que también represente al órgano jurisdiccional se justifica, por ser razonable, al tratarse de medidas excepcionales implementadas para lograr finalidades como la cristalización y observancia de otros principios que tienen un papel importante en el juzgamiento oral, como lo son los de concentración y continuidad que consisten en que el procedimiento se sustancie en el menor número de audiencias que contemplen el mayor número de diligencias y que el procedimiento deba realizarse de manera ágil, evitando interrupciones, sin exceso de formalidades que obstaculicen su curso; estos postulados tienen trascendencia en el núcleo del derecho fundamental a una pronta impartición de justicia, contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1a./J. 60/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 34/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 3 de julio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 623/2018, en el que consideró que en los juicios orales mercantiles, si bien la audiencia preliminar y la del juicio forman parte del mismo proceso, no guardan relación entre sí, en cuanto que la primera tiene como finalidad depurar el proceso y propiciar la conciliación de las partes, mientras que en la audiencia de juicio se desahogan las pruebas admitidas, se escuchan los alegatos de las partes y se dicta la sentencia correspondiente; por lo que no se viola el principio de Inmediación cuando la primera de ellas se desarrolla ante el Juez pero es el secretario encargado del despacho (por vacaciones del titular) el que preside la segunda y dicta el fallo definitivo. En adición a lo anterior, precisó que las pruebas fueron desahogadas por aquel funcionario a quien se le otorgó la facultad de aplicar el derecho por la vía del proceso, de manera que no había impedimento para que el secretario en funciones celebrara la audiencia del juicio y dictara la sentencia correspondiente, pues ambas audiencias estuvieron presididas por quien legalmente contaba con facultad para juzgar.

EL sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 1117/2017 (cuaderno auxiliar 70/2018), del que derivó la tesis aislada (II Región) 3o. 3 C (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO SE TRANSGREDE, SI EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO Y DICTA LA SENTENCIA RESPECTIVA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2436, con número de registro digital: 2018252 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de octubre de 2018 a las 10:36 horas.

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 410/2016, 444/2016, 423/2017, 432/2017 y 431/2017, que dieron origen a la jurisprudencia XXVII.2o. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. CUANDO EN AUSENCIA DEL JUEZ, POR ENCONTRARSE DE VACACIONES, EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO ESTÁ PRESENTE EN CUALQUIERA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO COMO LA ADMISIÓN, DESAHOGO Y VALORACIÓN DE PRUEBAS, INCLUSO, PRESIDE LA AUDIENCIA DEL JUICIO, Y EN SU CONTINUACIÓN DICTA SENTENCIA, SE TRANSGREDE DICHO PRINCIPIO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1390 BIS 2 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 2511, con número de registro digital: 2017500 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de agosto de 2018 a las 10:11 horas.

Tesis de jurisprudencia 60/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, EN TRATÁNDOSE DE LA AFECTACIÓN AL ORDEN Y DESARROLLO DE LA FAMILIA. NO PROCEDE EN LOS JUICIOS SUCESORIOS INTESTAMENTARIOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 436/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 26 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PO-NENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, el cual es uno de los órganos entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

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

I. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quien conoció del **amparo en revisión 373/2016**, del cual se advierten los antecedentes siguientes:

Juicio de amparo. Guillermo, Yolanda, Celia, América, Reinalda, todos de apellidos Mora Ortiz y Joel Mora Córdova, promovieron juicio de amparo directo en contra de la sentencia de fecha veintisiete de abril de dos mil dieciséis, dictada en el toca ***** , por la Cuarta Sala del Tribunal Superior del Estado de Veracruz, mediante la cual se modificó la resolución de once de diciembre de dos mil quince, emitida en la sucesión intestamentaria a bienes de Joel Mora Mora, para establecer que en lugar de su resolutive tercero se declarara heredera intestamentaria a Clara Veneroso Palacios.

El asunto fue resuelto por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río, bajo el número de expediente ***** , mediante sentencia de veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, en el sentido de conceder el amparo solicitado.

Recurso de revisión. En contra de dicha resolución, Clara Veneroso Palacios interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, bajo el número 373/2016, quien dictó sentencia el cuatro de mayo de dos mil diecisiete, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo.

Dicha determinación la sustentó *–en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción–*, en los razonamientos siguientes:

"Previo al estudio de los agravios, el Tribunal Colegiado precisó que en el caso operaba la suplencia de la queja por tratarse de materia familiar, decisión que fue apoyada con los siguientes argumentos:

"Si bien las disposiciones encargadas de regular la familia se encuentran dentro del primer libro del Código Civil para el Estado de Veracruz, mientras que las concernientes a las sucesiones están en el libro tercero, con lo que puede afirmarse que existe una '*separación*' o diferenciación en cuanto al objeto que regulan, lo cierto es que ello no constituye un motivo para que no se analicen de manera conjunta, ya que los lazos que surgen de las relaciones de familia *–tanto en sentido estricto como amplio–* constituyen en gran parte las principales directrices que rigen las sucesiones; de igual modo las cuestiones patrimoniales que se dilucidan en estos juicios, repercuten no sólo en el aspecto material de las familias, sino también en las relaciones personales.

"En ese sentido, apuntó que el matrimonio, el concubinato, diversas figuras análogas a las anteriores, y el parentesco, son instituciones presentes de una manera notoria en materia de sucesiones, por lo que no se pueden desvincular al encontrarse estrechamente relacionadas y, en consecuencia, resultaría incorrecto manifestar que, tratándose de derecho familiar sí opera la suplencia de la queja, mientras que en las cuestiones de derecho sucesorio no.

"Consideró importante enfatizar que el artículo 1532 del Código Civil para el Estado de Veracruz establece la procedencia de la sucesión legítima o intestamentaria cuando: **a)** falta testamento, o el que se otorgó es nulo o perdió su validez; **b)** el testador no dispuso de todos sus bienes; y, **c)** no se cumpla la condición impuesta al heredero o que el heredero haya muerto antes del testador, repudie la herencia, es incapaz de heredar o si no se nombró sustituto.

"Así, el precepto citado interpretado conjuntamente con el 1535 del mismo ordenamiento, dispone quiénes son los sujetos que pueden heredar: descendientes, cónyuge, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado, y en ciertos casos la concubina o el concubinario. A falta de los anteriores, el fisco del Estado.

"De las personas mencionadas, insistió, los lazos o vínculos familiares, constituyen esencialmente el criterio para establecer quiénes son los herederos, siendo evidente la presencia del derecho familiar en este tipo de sucesiones en específico.

"Abundó al respecto señalando que, atendiendo a una interpretación histórica, desde el derecho romano se reconocía la relación existente entre derecho familiar y derecho sucesorio, para apoyar lo anterior refiere que Guillermo Margadant reconoce tal situación y trajo a colación el siguiente texto escrito por dicho autor:

"Las normas sucesorias están relacionadas en forma íntima con el derecho de familia. Es precisamente en esta materia sucesoria donde podemos observar importantes cambios del derecho familiar, con la transición de la *agnatio* a la *cognatio*. Sin embargo, el derecho sucesorio no debe considerarse como parte del derecho de familia; no es indispensable que los herederos, legatarios o fideicomisarios sean parientes del difunto.

"Al respecto, aclara que la última parte de la transcripción pareciera contrariar el argumento expuesto en la sentencia; sin embargo, para el derecho

romano la herencia legítima era la más débil de las tres formas de sucesión que existían, no obstante en la actualidad tal postura ha cambiado y se ha convertido en una de las principales.

"Agregó que, con la evolución del concepto de familia y, por tanto, las consecuencias que ello implica, así como las diversas obligaciones del Estado con el propósito de protegerla, se considera que una forma de protección, es a través del ámbito patrimonial. Lo cual se ha visto reflejado en el ámbito jurisdiccional por parte del Estado Mexicano, con la creación de Juzgados de lo Familiar que dentro de sus competencias se encuentra el conocer asuntos en materia de sucesiones.

"Por las razones asentado (sic), consideró que la suplencia de la queja contenida en el artículo 79 de la Ley de Amparo, fracción II, opera también en el ámbito de las sucesiones por su relación con el derecho de familia y su posible afectación.

"Posteriormente, el Tribunal Colegiado abordó el estudio de los argumentos que le fueron formulados."

II. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, quien conoció del **amparo en revisión 148/2018**, del que se desprenden los antecedentes siguientes:

Juicio de amparo. Isabel Pérez Pérez, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

Autoridades responsables:

- Juez Segundo de Primera Instancia en Materia Familiar del Distrito Judicial de Tabares, en la ciudad de Acapulco, como ordenadora.
- Secretario actuario adscrito al mencionado juzgado, como ejecutora.

Actos reclamados:

- A la autoridad ordenadora reclamó: **1)** la resolución interlocutoria de treinta de noviembre de dos mil diecisiete, dictado dentro del juicio testamentario número a bienes de Juana Pérez Tornos *****, mediante el cual la autoridad declaró improcedente el recurso de reconsideración; y, **2)** el acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, dictado en el referido expediente, por el cual la autoridad le requirió la entrega de llaves de un inmueble.

- A la autoridad ejecutora le reclamó la firma y publicación de las dos resoluciones reclamadas en el punto anterior.

El asunto fue resuelto por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guerrero, bajo el número de expediente ******, mediante sentencia de treinta de mayo de dos mil dieciocho, en el sentido de negar el amparo solicitado.

Recurso de revisión. En contra de dicha resolución, Isabel Pérez Pérez interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, bajo el número 148/2018, quien dictó sentencia el catorce de noviembre de dos mil dieciocho, en el sentido de modificar la sentencia recurrida, negar el amparo y sobreseer en éste.

El estudio realizado por el Tribunal Colegiado fue dividido en cuatro temas, siendo que el que interesa a la presente contradicción es sólo el primero, en donde se estudiaron los argumentos en torno a la aplicación de la suplencia de la queja deficiente en sucesiones intestamentarias. Al respecto, el Tribunal Colegiado expresó, en síntesis, los siguientes argumentos:

"Calificó como **infundado** el primer agravio de la recurrente en el que hizo valer que el Juez, al resolver bajo el principio de estricto derecho transgrede el principio de suplencia de la queja, pues al ser un juicio sucesorio intestamentario, que concierne a la materia familiar, entonces, debe aplicarse la suplencia de la queja.

"Para apoyar esa calificación, precisó que la sucesión es el medio por el que una persona ocupa el lugar de otra en derechos y obligaciones; es decir, lleva implícita la sustitución de una persona respecto a su titularidad de derechos y obligaciones, por otra que los adquirirá a falta de la primera; así, a la muerte del *de cuius*, se está frente a la sucesión hereditaria, y puede hacerse sobre todos sus bienes.

"Al respecto, transcribió los artículos 1084, 1086, 1087, 1090 y 1099 del Código Civil del Estado de Guerrero, de los que obtuvo que: **a)** la herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos los derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte; **b)** la sucesión hereditaria implica que una persona traspase a otra su patrimonio, transfiriéndole la titularidad de bienes, derechos y obligaciones; y, **c)** los herederos adquieren derecho al conjunto de bienes que integran la herencia o masa hereditaria como un patrimonio común, mientras que no se haga la partición.

"Con lo que concluyó que la sucesión hereditaria atiende a cuestiones patrimoniales del *de cuius* que de ningún modo impactan en perjuicio de los lazos afectivos de sus familiares, por tratarse, precisamente, únicamente de intereses económicos en los que también podrían verse involucrados terceros ajenos al seno familiar como acreedores del difunto.

"De allí que estimara correcto que el Juez de Distrito haya resuelto el juicio bajo el principio de estricto derecho, pues para que operara el principio de suplencia de la queja deficiente en materia familiar, el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo, establece como requisito que se vea afectado el orden y desarrollo de la familia, lo que no acontece en cuestiones relativas a sucesiones hereditarias, ya sea testamentarias o intestamentarias, pues eso atiende únicamente a debates sobre herencias en los que sólo se ven involucrados intereses económicos que no lesionan el desarrollo de la familia ni varían su orden existente.

"No pasó desapercibido que existe criterio aislado *—el cual contiene en la presente contradicción de tesis—* del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, que señala que resulta procedente suplir la deficiencia de la queja en los conceptos de violación o agravios, en asuntos donde se diluciden derechos hereditarios derivados de la tramitación de una sucesión intestamentaria, dada la estrecha relación con la materia familiar.

"Pese a ello, consideró que el supuesto relativo a la afectación del orden y desarrollo de la familia, no se actualiza en cuestiones patrimoniales como es el caso de las sucesiones hereditarias, porque en éstas únicamente se debaten intereses económicos en los que, aunque las partes se encuentren unidas con vínculos de parentesco, en estos casos no puede considerarse que se afecta el orden y el desarrollo de la familia."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito.

Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo con base en argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión; asimismo, deberá existir una discrepancia entre dichos ejercicios interpretativos, pues

lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten *criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho* o sobre un problema jurídico central; y por último, dicha discrepancia deberá dar lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Así lo determinó la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."¹

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que una contradicción de tesis es existente independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. De conformidad con la jurisprudencia, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

De acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para

¹ Novena Época, registro digital: 165077, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122.

² Novena Época, registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación.

En otras palabras, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:³

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

1. Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

En atención a dichos criterios, esta Primera Sala considera que **en el caso sí se actualiza la contradicción de tesis**, como se explicará a continuación.

Los **dos primeros requisitos se cumplen** en tanto que en ambos casos los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de analizar si opera la suplencia de la queja en juicios sucesorios testamentarios en términos de la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo; siendo que en sus determinaciones llegaron a conclusiones disímiles, en tanto que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** concluyó que en tratándose de juicios sucesorios intestamentarios sí procede la suplencia de la queja, pues los lazos que surgen de las relaciones de familia constituyen en gran parte las principales directrices que rigen las sucesiones, por otro lado, el **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito** arribó a la conclusión contraria, pues consideró que no operaba la suplencia de la queja en los juicios sucesorios intestamentarios, ello, porque la sucesión hereditaria atiende a cuestiones patrimoniales del *de cujus* que de ningún modo impactan en perjuicio de los lazos afectivos de sus familiares.

En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** estimó que, aun cuando dentro del Código Civil para el Estado de Veracruz las disposiciones reguladoras de la familia se encontraban en

un libro diverso al de las sucesiones, ello no era un motivo para considerar que no pueden analizarse de manera conjunta, ya que los lazos que surgen de las relaciones de familia constituyen en gran parte las principales directrices que rigen las sucesiones, aunado a que las cuestiones patrimoniales que se dilucidan en estos juicios, repercuten no sólo en el aspecto material de las familias, sino también en las relaciones personales.

Asimismo, apuntó que el matrimonio, el concubinato, el parentesco y diversas figuras análogas a las anteriores, son instituciones presentes de una manera notoria en materia de sucesiones, por lo que no se pueden desvincular al encontrarse estrechamente relacionadas y, en consecuencia, resultaría incorrecto manifestar que, tratándose de derecho familiar sí opera la suplencia de la queja, mientras que en las cuestiones de derecho sucesorio no.

Después de hacer referencia a las disposiciones que rigen la sucesión en comento, señaló que los lazos o vínculos familiares constituyen esencialmente el criterio para establecer quiénes son los herederos, siendo evidente la presencia del derecho familiar en este tipo de sucesiones en específico.

Por último, refirió que con la evolución del concepto de familia y, por tanto, las consecuencias que ello implica, así como las diversas obligaciones del Estado con el propósito de protegerla, se considera que una forma de protección, es a través del ámbito patrimonial.

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito**, concluyó que en juicios sucesorios intestamentarios no opera la suplencia de la queja, puesto que la sucesión hereditaria atiende a cuestiones patrimoniales del *de cuius* que de ningún modo impactan en perjuicio de los lazos afectivos de sus familiares que, por tratarse, precisamente, únicamente de intereses económicos en los que también podrían verse involucrados terceros ajenos al seno familiar como acreedores del difunto.

Abundó refiriendo para que opere el principio de suplencia de la queja deficiente en materia familiar, el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo, establece como requisito que se vea afectado el orden y desarrollo de la familia, lo que no acontece en cuestiones relativas a sucesiones hereditarias, ya sea testamentarias o intestamentarias, pues eso atiende únicamente a debates sobre herencias en los que sólo se ven involucrados intereses económicos que no lesionan el desarrollo de la familia ni varían su orden existente.

Ahora bien, una vez precisado lo anterior, esta Primera Sala considera que también se actualiza el **tercer requisito**, en torno "*a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible*"; pues en el caso se considera oportuno, en aras de la seguridad jurídica, clarificar si en los juicios sucesorios intestamentarios opera la suplencia de la queja, en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 79 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

En esos términos esta Primera Sala considera que sí existe la contradicción de tesis y, por tanto, procederá al estudio de fondo.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en que en los juicios sucesorios intestamentarios no opera la suplencia de la queja, en términos de la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Como punto de partida, debe indicarse que el presente estudio se dirige únicamente a supuestos en los cuales no se encuentran inmiscuidos derechos de menores de edad o incapaces, es decir, en el entendido de que en los juicios sucesorios que dieron origen a los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis no estuvieron involucrados justiciables con esas características. Es por ello que, al no haber sido materia de los fallos que generaron la diferencia de criterios, resulta innecesario hacer un pronunciamiento en relación con la primera porción normativa de la fracción II del artículo 79 aludido, que dispone que la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios "*en favor de los menores o incapaces*" —que dicho sea de paso, existe sobre el tema una vasta doctrina emitida por este Alto Tribunal—; sino sólo de aquella que se refiere a "*aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia*"; que fue precisamente donde los Tribunales Colegiados discreparon en sus ejercicios interpretativos.

Ahora bien, a fin de poder resolver la materia de análisis de la contradicción de criterios que ahora nos ocupa, como punto de partida es necesario explicar ciertos temas, divididos en incisos, como son: **a)** la institución de la suplencia de la queja; **b)** la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo; y, **c)** los juicios sucesorios intestamentarios; para luego finalizar con los razonamientos que sustenten la conclusión alcanzada.

a) La institución de la suplencia de la queja

Para el estudio del presente inciso, vale la pena traer a colación lo resuelto⁴ por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 4636/2018.

En dicho precedente, se determinó que la suplencia de la queja es una institución procesal que se justifica por la necesidad de equilibrar el proceso, especialmente, cuando se trata de favorecer a determinados sectores de la sociedad, históricamente desaventajados.

Su esencia radica en la búsqueda del equilibrio procesal, es decir, en una suerte de nivelación previa a resolver la cuestión planteada, mediante la cual el Juez puede realizar los ajustes necesarios, en la medida de las posibilidades del caso, con la finalidad de que las partes en el litigio puedan acceder al mismo de una forma más equitativa y, por ende, más justa, en relación con al momento en que acudieron al proceso.

Si esto es así, entonces se puede sostener que la suplencia está sujeta a una racionalidad: la búsqueda de la igualdad procesal que, como se sabe, es uno de los más importantes principios procesales.⁵

En nuestro orden jurídico, la institución en comento está prevista en el párrafo quinto del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, misma que dispone que en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.⁶ En relación con lo anterior, es claro que el Constituyente dejó

⁴ El precedente que se cita fue resuelto en sesión de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).

⁵ En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia, de título y subtítulo y datos de localización siguientes: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO NO LA PREVÉ A FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO CUANDO ACUDE AL RECURSO DE REVISIÓN COMO TERCERO INTERESADO, NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES O CONVENCIONALES."; Décima Época, registro digital: 2009593, Primera Sala, jurisprudencia, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, materias constitucional, penal y común, tesis 1a./J. 9/2015 (10a.), página 635.

⁶ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

amplísimo margen al legislador federal para la concreción de los supuestos y condiciones de la suplencia de la queja, sin constreñirlo a determinados casos, requisitos o exigencias. En este sentido, el legislador goza de libertad configurativa para regular todo lo relacionado con esta institución.

De lo anterior se sigue que los ajustes que deben hacerse mediante la suplencia de la queja, deben estar previamente determinados por el legislador democrático, esto es, no son una actividad que el juzgador pueda hacer sin limitaciones o sin seguir alguna pauta pre-establecida.

La racionalidad de la suplencia, basada en el principio de igualdad procesal, queda en la mayoría de los casos advertida previamente por el legislador; por ello, es menester que el Juez se ajuste a ella, a menos que advirtiera una grosera o absurda implementación legal al respecto. En consecuencia, si un juzgador introduce un ejercicio semejante a la suplencia en una situación no determinada por el legislador, entonces podría alterar la racionalidad y afectar la igualdad procesal, al introducir una ventaja indebida a favor de alguna de las partes.

Es precisamente en cumplimiento de lo previsto por el artículo 107, fracción II, de la Ley Fundamental, que la Ley de Amparo, en su artículo 79, regula la suplencia de la queja y especifica los supuestos y el modo en los que ésta procede, asumiendo cabalmente la libertad que el Texto Constitucional le otorga, en estos términos:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los Juzgados y Tribunales del Circuito correspondientes;

"II. En favor de los menores o incapaces, **o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;**

"...

"En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria."

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y,

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

"La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo." (Lo subrayado es propio)

En efecto, el Constituyente optó por dejar al arbitrio del legislador ordinario la tipología para determinar en qué casos debía proceder la suplencia

de la queja, de modo que éste podría señalar por los supuestos que mejor respondieran a la realidad siempre cambiante.⁷

Como se advierte de la simple lectura, el artículo 79 de la Ley de Amparo prevé diversos supuestos en los que es deber del juzgador suplir la deficiencia de la queja; siendo que se acogen distintos supuestos que el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, consideró que requerían especial protección, ya sea por la calidad de la persona o el grupo que pertenecen (menores de edad o incapaces), la materia de que se trata (penal, agraria, laboral), porque su posición en el proceso involucra una concreta debilidad o vulnerabilidad (una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa), o bien, se afecten ciertas instituciones (el orden y desarrollo de la familia).

En definitiva, los supuestos de suplencia de la queja en el artículo 79 de la ley se caracterizan por presentar posiciones asimétricas entre las partes y, en consecuencia, se asume que una de ellas cuenta con menores recursos (ya sea educativos, sociales, económicos o de cualquiera otra índole) ocasionándose una disparidad que repercute en su derecho de acceso a la justicia. Ante tal disparidad, la suplencia de la queja funciona como un mecanismo que permite a las partes encontrarse en un plano de igualdad.

Cabe destacar que la suplencia de la queja no se trata de una cuestión nueva en la jurisprudencia de esta Suprema Corte. Sin pretender siquiera plasmar aquí toda la doctrina constitucional sobre el tema, en innumerables ocasiones y desde tempranas épocas, hasta la actual Décima Época, este Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre los alcances de la suplencia de la queja en el juicio de amparo. Así, la Suprema Corte ha delineado algunas particularidades de la institución atendiendo a los supuestos que la ley reglamentaria ha señalado.

En este aspecto, esta Primera Sala observa que con la suplencia de la queja se pretende que, por falta de una deficiente argumentación jurídica, no se cause una violación mayor dejándose a la persona en estado de indefensión, dadas las particulares condiciones en las que se encuentra. La lógica de la suplencia de la queja deficiente implica la protección a ciertos supuestos concretos y específicos que, por una serie de circunstancias de carácter

⁷ Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos del Senado de la República, de fecha 25 de noviembre de 2014, sobre la propuesta de reforma al artículo 79 de la Ley de Amparo.

histórico, social y/o jurídico dignos de especial protección, el legislador ha considerado adecuado atemperar los tecnicismos del juicio de amparo para lograr una eficaz protección de los derechos humanos violados y sus garantías.

Vista así la suplencia de la queja, ésta se erige como una institución de capital importancia en un país en el que existen grandes desigualdades, cuya repercusión en el derecho de acceso a la justicia es innegable. Así, pues, mediante la suplencia de la queja es posible impedir la denegación de justicia por razones meramente técnico-jurídicas, asegurándose un tratamiento equitativo en el proceso.⁸

Tal es el caso, por ejemplo, de los niños, niñas y adolescentes, que en la Ley de Amparo son sujetos de la especial tutela en cuanto a la suplencia de la queja, y que esta Suprema Corte ha interpretado en el sentido que procede en su mayor amplitud sin que obste la naturaleza de los derechos cuestionados ni el carácter del promovente.⁹

El Pleno de este Tribunal Constitucional ha dejado claro –al interpretar el alcance del artículo 76 Bis de la anterior Ley de Amparo en el que se recogía la suplencia de la queja– que ésta puede ser total, ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios, o relativa, cuando son insuficientes, esto es, cuando solamente hay una deficiente argumentación jurídica.¹⁰

⁸ Al respecto véase la tesis aislada, de título y subtítulo y datos de localización siguientes: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE ANALIZARSE ACORDE CON EL MARCO SOBRE DERECHOS HUMANOS RESGUARDADO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."; Décima Época, registro digital: 2005258, Segunda Sala, tesis aislada, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, materias común y constitucional, tesis 2a. CXXVII/2013 (10a.), página 1593 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas».

⁹ Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia, de rubro y datos de localización siguientes: "MENORES DE EDAD O INCAPACÉS. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE."; Novena Época, registro digital: 175053, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, materia civil, tesis 1a./J. 191/2005, página 167.

¹⁰ Al respecto véase la jurisprudencia, de rubro y datos de localización siguientes: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.", Novena Época, registro digital: 175750, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia común, tesis P./J. 5/2006, página 9.

Importa señalar que para esta Sala la suplencia de la queja es una herramienta de la cual debe disponer el juzgador para estar en aptitud de analizar un asunto, a pesar de la formulación incompleta o deficiente que se hubiese realizado de los argumentos respectivos, para no encontrarse limitado por una litis cerrada, en la cual se tendría que constreñir a lo alegado por las partes. Esta figura jurídica se traduce en una serie de escenarios diseñados por el legislador en los cuales, debido a los derechos involucrados o a la posición de "desventaja" procesal de alguna de las partes, se justifica que el análisis del juzgador no se limite a lo señalado por quienes intervienen en el procedimiento jurisdiccional respectivo.¹¹

b) La fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo, en relación con el orden y desarrollo de la familia

En el inciso anterior se explicó la institución de la suplencia de quejas; sin embargo, dado que existe contradicción en torno al contenido y alcance de la fracción II, en la porción normativa que prevé la suplencia de la queja en "*aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia*", específicamente, respecto a su aplicabilidad en juicios sucesorios testamentarios, es menester referirnos concretamente a tal porción normativa.

Así pues, el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo establece que *la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia*; de tal fracción se puede extraer que procede la suplencia de la queja en tres supuestos diferentes, a saber:

- i. A favor de menores,
- ii. A favor de incapaces, y
- iii. En aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia.

¹¹ Lo cual encuentra apoyo en la tesis aislada, de título y subtítulo y datos de localización siguientes: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. NO ES VIOLATORIA DE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS SOBRE LAS CUALES SE APLICA.", Décima Época, registro digital: 2005142, Primera Sala, tesis aislada, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, materias constitucional, común, tesis 1a. CCCLI/2013 (10a.), página 537 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas».

En ese sentido, el supuesto que nos interesa es el contenido en el inciso *iii*), es decir, aquel en el que la suplencia de la queja opera en tratándose de asuntos donde se afecte el orden y desarrollo de la familia; por lo que inicialmente es menester dilucidar la siguiente interrogante: *¿cuándo estamos ante un asunto en que se afecte el orden y desarrollo de la familia?*

En primer lugar, cabe destacar que la génesis de la multirreferida fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo, ocurrió a partir de la publicación de la nueva ley reglamentaria el dos de abril de dos mil trece, dado que en la legislación abrogada, tal supuesto de suplencia de la queja estaba contemplado en la fracción V del artículo 76 Bis, que estipulaba: "*Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente: ... V. En favor de los menores de edad o incapaces.*"

Como puede advertirse, la Ley de Amparo abrogada no contemplaba la suplencia de la queja en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia; sino fue hasta la Ley de Amparo vigente que se agregó tal supuesto.

Sin embargo, del proceso legislativo no puede extraerse la *ratio legis* de la adición de ese criterio de suplencia, pues del análisis de la exposición de motivos de la Cámara de Senadores, se advierte que la fracción II del artículo 79, mantenía la redacción de la anterior Ley de Amparo, es decir, aún no se agregaba el supuesto en estudio; y no fue sino hasta que se emitió el proyecto de dictamen en sentido positivo de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República cuando se agregó la hipótesis en comento; empero, no existe documento alguno en el que consten razonadamente los motivos de tal agregado.

Ahora bien, en relación con la protección de la familia bajo la perspectiva del derecho internacional, debemos recordar que el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece lo siguiente:

"Artículo 17. Protección a la familia

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello

por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.

"3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

"5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

Dicho precepto establece las pautas mínimas que los Estados Partes se comprometen a respetar en relación con la tutela de la familia, cuya protección es encomendada no sólo al propio Estado, sino también a toda la sociedad en su conjunto. Lo anterior resulta de vital importancia, porque con independencia de sus miembros o de su integración específica, ello es un indicativo evidente de la importancia y el papel central que juega la familia en la existencia de las personas y del desenvolvimiento de éstas en la sociedad, tan es así que la propia Convención prohíbe la suspensión de esa garantía aun en tratándose de circunstancias extremas.¹²

¹² La imposibilidad de suspensión se encuentra contenida en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone: "**Artículo 27. Suspensión de garantías.**

"1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

"2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

"3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente convención, por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión."

En ese sentido, la protección de la familia es encomendada a toda la sociedad, que a través de sus representantes y, en virtud del derecho de familia, pretende amparar intereses diferentes del individual de los miembros de cada familia, y que se relacionan con los intereses de grupo. Por tanto, cada miembro de la sociedad debe evaluar si sus acciones coadyuvan a efectivizar la protección que impone la norma, o si, por el contrario, lesionan ilegítimamente los intereses que se pretenden defender.¹³

Por otro lado, el Estado cumple un rol sumamente importante dentro de la tutela de la familia, ya que interviene en actos de constitución de un estado de familia (como ocurre por ejemplo, en la celebración del matrimonio mediante la formalización ante el Registro Civil), y en el control de cómo se ejercen los derechos y deberes originados en las relaciones de familia; intervención que se materializa a través de las acciones de los Jueces. Lo anterior hace indispensable la implementación de políticas sociales de atención a la familia, las que deben ser producto del reconocimiento del rol protagónico del Estado en la asignación de los recursos.¹⁴

Es precisamente atendiendo a la trascendental relevancia que adquiere la protección a la familia, que el legislador optó por adicionar ese supuesto, dentro de la última parte de la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo; porción en la que, aunado con la suplencia de la deficiencia total de los conceptos de violación o agravios para los menores o incapaces, entran aquellos casos en los que se vulnera el orden y desarrollo de la familia.

En cuanto a este supuesto específico de suplencia de la queja, esta Primera Sala ya se ha pronunciado, al resolver la contradicción de tesis 140/2017,¹⁵ en el que si bien no se resuelve por completo el punto de la presente contradicción, lo cierto es que sus consideraciones resultan de consulta necesaria, ya que son orientadoras para la resolución de este asunto.

En el precedente aludido, para analizar el supuesto de suplencia de la queja multicitado, se consideró necesario partir del concepto de familia. Al res-

¹³ García Mele, Santiago Julián. *La Convención Americana de Derechos Humanos y su Proyección en el Derecho Argentino*. 1a. Ed., Buenos Aires, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derechos de la Universidad de Buenos Aires, 2013, p. 288.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ El precedente que se cita fue resuelto por esta Primera Sala en la sesión de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo del asunto de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta).

pecto, se recordó que esta Suprema Corte y diversos organismos internacionales de derechos humanos se han ocupado de examinar el concepto y alcance del derecho a la familia, concluyendo que ésta debe ser entendida a partir de los siguientes elementos:¹⁶

- La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida tanto por ésta, como por el Estado.¹⁷

- Familia y matrimonio no son conceptos equivalentes, pues éste es sólo una de las formas que existen para formar una familia.¹⁸

- La familia constituye una *realidad social* que abarca todas sus formas y manifestaciones, a efecto de dar cobertura a aquellas que se constituyan con el matrimonio o con uniones de hecho, que sean monoparentales o que den lugar al establecimiento de un vínculo similar (normalmente caracterizado como una vida en común).¹⁹

- En el ámbito comparado, la forma y el concepto de familia varían de un Estado a otro y hasta de una región a otra en un mismo Estado; no obstante, lo relevante es que, con independencia de la forma que adopte y cualesquiera

¹⁶ Los pronunciamientos de los organismos internacionales se recogen en el **amparo directo en revisión 1905/2012**, resuelto durante la sesión de veintidós de agosto de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ **Amparo directo en revisión 1905/2012**, citado en la nota al pie anterior.

¹⁸ **Amparo directo en revisión 1905/2012**, antes citado.

¹⁹ **Acción de inconstitucionalidad 2/2010** (párrafo 235), resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. El criterio quedó plasmado en la aislada, de rubro y datos de localización siguientes: "MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER.", Novena Época, registro digital: 161267, Pleno, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materias constitucional y civil, tesis P. XXI/2011, página 878.

En el mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-17/2002 sobre la "*Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*", veintiocho de agosto de dos mil dos, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 69. Igualmente coincide el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso *Schalk y Kopf Vs. Austria*, sentencia de veinticuatro de junio de dos mil diez, aplicación 30141/04, párrafo 91 ("the notion of family ... is not confined to marriage-based relationships and may encompass other de facto 'family' ties where the parties are living together out of wedlock").

El Comité de los Derechos del Niño señaló que el concepto de familia "se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria". *Observación General No. 7*, sobre "Realización de los derechos del niño en la primera infancia", párrafos 15 y 19.

que sean el ordenamiento jurídico, la religión, las costumbres o la tradición aplicables, el tratamiento de quienes integran la familia, y en específico de las mujeres tanto ante la ley como en privado, debe conformarse con los principios de igualdad y justicia.²⁰

- Así, frente a las nuevas realidades, intereses y valores de la sociedad, el derecho de familia se funda, esencialmente, en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de llevar una convivencia estable.²¹

- De hecho, la imposición de un concepto único de familia debe analizarse como una posible injerencia arbitraria contra la vida privada y contra el derecho a la familia, según el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino también, por el impacto que ello pueda tener en un núcleo familiar, a la luz del artículo 17.1 de dicha convención.²²

Una vez desentrañados los elementos de la familia, se retomaron algunos antiguos criterios orientadores emitidos por este Alto Tribunal, mediante los cuales se aportaron las primeras ideas en torno a cuándo podía considerarse que un asunto se proyectaba precisamente sobre el *interés familiar* y cuándo no.²³ De dichos precedentes se obtuvo que todos los pronunciamientos apuntan a que **la afectación a la familia, propiamente hablando, se actualiza cuando se ven trastocadas las relaciones entre sus miembros o cuando están en juego instituciones de orden público como los alimen-**

²⁰ Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 19*, sobre "La familia (artículo 23)", (39o. periodo de sesiones, 1990), HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párr. 2. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General No. 21*, sobre "La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares" (13o. periodo de sesiones, 1994), párrafo 13.

Adicionalmente, el Comité de Derechos Humanos puntualizó que, con independencia de la forma en que cada sociedad entienda el concepto de *familia*, es necesario que se parta de un criterio amplio que incluya a todas las personas que la componen. *Observación General No. 16*, sobre "Derecho a la intimidad (artículo 17)" (32o. periodo de sesiones, 1988), HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párrafo 5.

²¹ **Amparo directo en revisión 1905/2012**, antes citado.

²² Corte IDH, Caso *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrafos 172 y 175. La Corte precisó que los derechos mencionados se encuentran tutelados, respectivamente, en los artículos 11.2 y 17.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²³ Esta línea atendió a la necesidad de determinar en qué casos, dentro de juicios de amparo directo, se actualizaba la excepción al principio de definitividad que permitía impugnar violaciones procesales sin haber "*preparado la acción*". Un criterio genérico puede verse en la tesis, de rubro y datos de localización siguientes: "ORDEN Y ESTABILIDAD DE LA FAMILIA. CUANDO SE AFECTAN, NO ES NECESARIO PREPARAR EL AMPARO TRATÁNDOSE DE VIOLACIONES PROCESALES."; Séptima Época, registro digital: 239993, Tercera Sala, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, Cuarta Parte, materia civil, tesis S/N, página 123.

tos,²⁴ mientras que ello no ocurre cuando subsisten intereses estrictamente patrimoniales, como la liquidación de la sociedad conyugal.²⁵

En ese sentido, se enfatizó que este último elemento permite identificar lo relevante para efectos de interpretar la causal de suplencia de la queja en trato, pues da lugar a precisar que se está protegiendo a la **familia en su conjunto**, lo cual no repara en sus miembros en lo individual, sino en las relaciones existentes entre ellos y en los derechos y obligaciones subyacentes a las mismas.

De conformidad con lo anterior, válidamente podemos concluir que estaremos ante un caso en que se afecte el orden y desarrollo de la familia, cuando se ven trastocadas las relaciones entre los miembros de la familia o cuando están en juego instituciones de orden público, lo cual no debe entenderse que se protege a los miembros en lo individual, sino a las relaciones existentes entre ellos y en los derechos y obligaciones subyacentes a las mismas.

c) Naturaleza del juicio sucesorio.²⁶

Como punto de partida, cabe destacar que las revisiones de amparo indirecto que tuvieron a la vista los Tribunales Colegiados contendientes, de-

²⁴ Tesis aisladas con rubros y datos de localización siguientes: (i) "PATRIA POTESTAD. SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS SOBRE ACCIONES QUE AFECTAN AL ORDEN Y A LA ESTABILIDAD DE LA FAMILIA. VIOLACIONES PROCESALES. SON RECLAMABLES EN AMPARO DIRECTO AUN CUANDO NO SE CUMPLA CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 161 DE LA LEY DE AMPARO.", Séptima Época, registro digital: 240078, Tercera Sala, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 199-204, Cuarta Parte, materia civil, tesis S/N, página 26; (ii) "PATRIA POTESTAD, CUESTIONES RELATIVAS A LA PERDIDA DE LA, QUE AFECTAN EL ORDEN Y LA ESTABILIDAD DE LA FAMILIA.", Séptima Época, registro: 800728, Tercera Sala, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, Cuarta Parte, materia civil, tesis S/N, página 131; y, (iii) "ALIMENTOS. INCOMPETENCIA DE LA TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.", Séptima Época, registro digital: 240685, Tercera Sala, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 145-150, Cuarta Parte, materia civil, tesis S/N, página 62.

²⁵ En la tesis aislada 1a. VIII/2011, esta Sala reconoció que el artículo 4o. constitucional reconoce la necesidad de proteger "a la familia en su integridad, lo cual implica la protección de carácter patrimonial de las relaciones familiares". No obstante, la protección del patrimonio familiar no coincide con el aludido concepto de *interés familiar*, pues el orden y desarrollo de la familia van más allá y trascienden a aquello que define a una familia como tal. Ver, tesis aislada en comentario, de rubro y datos de localización siguientes: "PROTECCIÓN DE LA FAMILIA. EL ARTÍCULO 2999 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO, NO CONTRARÍA DICHA GARANTÍA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", Novena Época, registro digital: 162755, Primera Sala, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, materia constitucional, tesis 1a. VIII/2011, página 618.

²⁶ Para el desarrollo de este inciso, se traen a colación diversas consideraciones de la obra de Edgard Baqueiro Rojas, denominada "*Derecho sucesorio*", Oxford University Press, México, 2007.

rivaron de juicios relacionados con sucesiones intestamentarias; por tal motivo, la mayoría de las consideraciones que sustentan el presente apartado se harán en relación con ese tipo de sucesiones, pues fue en éstas donde se pretendió aplicar la suplencia de la queja por considerar que en aquéllas puede afectarse el orden y desarrollo de la familia.

La etimología de la palabra sucesión proviene del latín *succedere* que significa: suceder o reemplazar. Jurídicamente existen dos tipos de sucesiones, la primera, *inter vivos* (actos jurídicos realizados entre vivos) la cual se produce como consecuencia de la realización de los contratos traslativos de los bienes y derechos de un causante con un heredero o causahabiente. Y la segunda llamada *mortis causa* (acto jurídico unilateral), ésta se da cuando se trate de una subrogación de una persona en los bienes y derechos transmisibles dejados a su muerte por otra. Entonces, se dice que la sucesión es la transmisión del patrimonio (derechos activos y pasivos) que conforman la masa hereditaria de una persona muerta a aquellas personas que lo suceden.

De lo anterior se sigue que, la transmisión hereditaria puede ser:

- i. A consecuencia de la voluntad expresa del *de cuius* en un documento llamado testamento, que genera la llamada sucesión testamentaria.
- ii. A consecuencia de la presunta voluntad del *de cuius*, que origina la llamada sucesión *ab intestato*, intestada o legítima.

En términos generales, en derecho sucesorio, la sucesión implica un cambio en los titulares de un patrimonio (bienes, derechos y obligaciones), ya que un titular, heredero o legatario sigue y sucede a otro (autor de la sucesión). En este sentido, el patrimonio del *de cuius* constituye el universo que ha de ser dividido entre sus sucesores en el juicio correspondiente.

Nuestro derecho prevé dos tipos de transmisión hereditaria, a saber: la que se hace por la voluntad del testador (testamentaria) y la que resulta por disposición de la ley y que se encuentra condicionada por un hecho jurídico –la muerte– (intestamentaria o sucesión legítima).

En cuanto a la sucesión legítima, para lograr esa finalidad de que los bienes, derechos y obligaciones del difunto pasen a título universal a sus herederos, la legislación positiva determina quiénes son los herederos, qué bienes constituyen el acervo hereditario, cómo se administran los bienes y cómo deben distribuirse. Es la misma legislación positiva la que determina la forma

de llamar a los presuntos herederos, así como la de acreditar sus derechos. Como la sucesión es la transición de todos los bienes del difunto y de todos los derechos y obligaciones que no se extinguen con la muerte, la finalidad del juicio sucesorio no es la conservación de los bienes del autor de la sucesión sino su división y adjudicación a los herederos que tienen también el deber de soportar las cargas de la herencia.

Dicho juicio sucesorio no corresponde a un juicio de cognición, en el que se plantean pretensiones incompatibles entre sí, entre dos o más partes ante la autoridad jurisdiccional; antes bien, corresponde a una de las categorías de los juicios universales, cuyo nombre atiende a que se pone bajo la actividad jurisdiccional toda la universalidad de un patrimonio, pues se ventila la división del patrimonio de una persona difunta entre sus sucesores.

Así, la sucesión es una forma de transmitir bienes, fundamentada en los principios del estatuto personal y de la unidad ideal del patrimonio; de ahí que sea necesaria la conversión del patrimonio del causante en una masa única, para pagar las deudas y dividir los bienes, a cuyo efecto, por la misma índole de esa universalidad jurídica que es el patrimonio –que se adhiere a la persona– y también por razones de comodidad y economía procesal deben ventilarse las acciones personales contra la sucesión, ante el Juez de la misma.

El juicio sucesorio se integra con cuatro secciones, en la primera, se resuelve quién habrá de participar de la masa hereditaria (sea para recibir la porción que le corresponde, en virtud de la sucesión legítima o bien, para ver satisfecha alguna obligación que deba correr a cargo de la masa hereditaria, por ejemplo, créditos que en vida hubiera adquirido el *de cuius*); en la segunda sección, se responde a la pregunta *¿qué comprende esa universalidad de patrimonio?*, para lo cual se verifican los inventarios de bienes y avalúos; la tercera, de administración, encuentra su explicación en que los actos traslativos no se verifican desde luego, es necesario un tiempo para proceder a su reparto al tenor de lo que resuelva el juzgador, tiempo en el cual los bienes deben ser administrados y, finalmente, una vez que se conoce qué se va a repartir y a quién se va a repartir, es tiempo de realizar esa partición.

De conformidad con lo anterior, podemos determinar que en los juicios sucesorios intestamentarios se verán los asuntos de las sucesiones legítimas, los cuales son aquellos en los que la litis se ciñe en terminar –a falta de voluntad expresa del *de cuius*– con base en la ley a la forma en que se dispondrá de los bienes a ser heredados.

Solución de la contradicción de tesis

Con base en las premisas reseñadas se concluye que en los juicios sucesorios intestamentarios no opera la suplencia de la queja, en términos de la última porción de la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo, relativa al supuesto en el que se afecte el orden y desarrollo de la familia.

Tal conclusión se alcanza, en virtud de que, por casos que afecten el orden y desarrollo de la familia, debe entenderse aquellos en los que se ven trastocadas las relaciones entre los miembros de la familia o cuando están en juego instituciones de orden público (como serían –por mencionar algunos– los alimentos,²⁷ controversias sobre acciones del estado civil de los cónyuges, el régimen de convivencia de los menores de edad con los progenitores y la guarda y custodia²⁸ –estos últimos supuestos que podrían incluirse en la primera porción de la fracción en comento, relacionada con los menores–), lo cual no debe entenderse que se protege a los miembros en lo individual, sino a las relaciones existentes entre ellos y en los derechos y obligaciones subyacentes a las mismas.

²⁷ Sirve de apoyo la tesis 1a. CXXXVI/2014 (10a.), publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 788 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas»; que establece lo siguiente: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. La procuración de alimentos trasciende de los integrantes del grupo familiar, al ser su cumplimiento de interés social y orden público. Así, el Estado tiene el deber de vigilar que entre las personas que se deben esta asistencia, se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguno de los integrantes del grupo familiar carezca de los mismos y se encuentre en la imposibilidad real de obtenerlos. Por lo tanto, los alimentos gozan de ciertas características que se deben privilegiar dado el fin social que se protege a través de los mismos, esto es, la satisfacción de las necesidades del integrante del grupo familiar que no tiene los medios para allegarse de los recursos necesarios para su subsistencia."

²⁸ Al respecto, resulta aplicable la tesis 1a. CCCVI/2013 (10a.), visible en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1051; cuyos, título, subtítulo y texto disponen: "GUARDA Y CUSTODIA DE UN MENOR DE EDAD Y RÉGIMEN DE CONVIVENCIA. SON INSTITUCIONES PARALELAS Y COMPLEMENTARIAS DIRIGIDAS A SALVAGUARDAR EL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A LA CONVIVENCIA FAMILIAR EN CONTEXTOS DE CRISIS INTRAFAMILIAR. Ante la existencia de situaciones en donde los desacuerdos personales hacen imposible la convivencia entre los padres, el Estado se encuentra obligado a encontrar mecanismos que garanticen el derecho de los menores de edad a mantener relaciones personales y de trato directo con cada uno de sus padres de forma regular, asegurando así la continuación de la convivencia familiar. El legislador, teniendo en consideración lo anterior, ha establecido diversas instituciones jurídicas tendientes a salvaguardar el derecho-deber de los progenitores a participar activamente en la crianza y educación de sus hijos menores de edad y, particularmente, asegurar la convivencia regular del menor con ambos progenitores en contextos de crisis intrafamiliar. Dentro de estas instituciones se encuentran la fijación de la guarda y custodia a cargo de uno de los padres y, paralelamente, el derecho de visitas o régimen de convivencia a favor del otro. Estas figuras son complementarias entre sí y garantizan, bajo estas situaciones extenuantes, el derecho del menor a vivir en familia y convivir con ambos padres, asegurando así el sano desarrollo de su personalidad."

Así es, bajo el entendido de que la familia juega un papel primordial en el desarrollo de la sociedad en general,²⁹ el Estado ha buscado generar disposiciones legales para preservar los bienes y valores que requieren de tutela como el sano desarrollo familiar; es por ello, que el legislador optó por adicionar a la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo, un supuesto más de suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación o agravios –además de los menores de edad e "incapaces" –, cuando ocurran casos en los que se afecte el orden y desarrollo de la familia, lo que se traduce en supuestos que pongan en juego los vínculos y relaciones existentes en el seno familiar, sin que puedan considerarse asuntos en los que únicamente subsistan intereses estrictamente patrimoniales.

En relación con lo anterior, y para mayor claridad sobre cuándo se actualiza algún caso que ponga en juego el orden y desarrollo familiar, resulta conveniente hacer mención de lo que esta Primera Sala resolvió en la contradicción de tesis 39/2012, del cual emanó la jurisprudencia 1a./J. 138/2012 (10a.), cuyos rubro y texto son los siguientes:

"DIVORCIO NECESARIO. EN LA SEGUNDA INSTANCIA PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE A FAVOR DE LOS MENORES DE EDAD, DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR Y A FALTA DE LOS PRIMEROS, A FAVOR DE LA FAMILIA MISMA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA). La interpretación sistemática y funcional de los artículos 1387 a 1389, 1391, 1393 a 1395 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala, vistos conforme al carácter alejado del principio dispositivo y más cercano al inquisitivo de los juicios y procedimientos de orden familiar, así como el interés superior de los menores de edad previsto en la normativa nacional e internacional, lleva a la conclusión de que la suplencia de la queja deficiente en los agravios formulados en el recurso de apelación, dentro de los juicios

²⁹ Vale la pena hacer referencia a lo sostenido en la obra "Protección Jurídica de la Estabilidad Familiar", del maestro Mariano López Alarcón, Universidad de Murcia; obtenido a su vez de C. CODACCIONI, Une politique de la famille pour la France, en Les droits de la famille, Paris, 1996, pp.71, que dispone: "*La familia es la institución única e insustituible para que pueda establecerse en el primario nivel doméstico un ámbito de felicidad intimista, de ejercicio de la afectividad conyugal y paterno-filial, de terapia recuperadora del cansancio físico y del estrés psíquico que produce la vida profesional y social, a la vez que constituye la institución básica para la formación y educación en valores, lugar para la promoción de las libertades y de los derechos humanos y de los derechos y deberes familiares, y el regazo más apropiado para la entrega personal en la mutua ayuda a fin de compensar con amoroso trato las deficiencias de algunos de los miembros de la familia (menores, enfermos, ancianos, deficientes, etcétera), para la incorporación sin traumas de los hijos a la vida social y profesional, para el aprendizaje de la convivencia bajo pautas armonizadas y dialogadas de libertad y de autoridad, de tolerancia y de rigor.*"

de divorcio necesario, en principio sólo es aplicable a favor de los menores de edad, cuando los haya en la familia respectiva, para atender a su interés superior en todos los aspectos que les concierna, por ejemplo, en las decisiones sobre alimentos, custodia, visitas y convivencias con sus padres y patria potestad, que son consecuencias inherentes al divorcio, o en la prueba de las causales donde puedan verse inmiscuidos, como la negativa de alguno de los cónyuges para otorgarles alimentos, el conato o tolerancia en la corrupción de los menores o la violencia familiar en su contra, entre otros supuestos. También puede aplicarse la suplencia a favor de las víctimas de violencia familiar cuando ésta forme parte de la litis, entre las cuales pueden figurar los propios menores de edad y/o alguno de los cónyuges, en la medida en que tal suplencia resulte necesaria para proveer a su protección y atención, a fin de evitar la continuación de la violencia en su contra y restablecer su salud integral. Por último, en los casos donde no haya menores de edad, la suplencia puede hacerse a favor de la familia misma, como ente colectivo, que en los casos de divorcio tendría lugar para procurar, en la medida de lo posible, mantener la unidad entre sus miembros durante el procedimiento de divorcio y luego de su conclusión, de manera que éste no se convierta en fuente de rivalidad o disgregación innecesarias, sobre todo entre los hijos y sus padres."

Del criterio anterior puede desprenderse un elemento relacionado con lo que se entiende por cuestiones o asuntos familiares, cuya definición guarda relación con la disposición normativa de la Ley de Amparo que se interpreta. En dicho criterio, se sostuvo que, la suplencia de la queja opera en un doble nivel:

- En principio, a favor de las y los menores de edad para atender a su interés superior, por ejemplo, en las decisiones sobre alimentos, custodia, visitas, convivencias con sus padres, y patria potestad.
- En un segundo nivel, la suplencia puede hacerse a favor de la familia misma, lo que, en los casos de divorcio, implicaría mantener la unidad entre sus miembros durante el procedimiento de divorcio y luego de su conclusión, de manera que éste no se convierta en fuente de rivalidad o disgregación innecesarias, sobre todo entre los hijos y sus padres.

Las reflexiones apuntadas conducen a la conclusión de que si bien la suplencia de la queja a favor del orden y desarrollo de la familia puede empalmarse con un número importante de decisiones que recaen sobre los hijos e hijas, como lo referente a sus alimentos, la custodia, las visitas y convivencias con los padres, y la patria potestad; lo cierto es que dicha figura también opera a favor de la familia, en su concepto amplio o integral.

En ese sentido, la suplencia de la queja deficiente en favor de cualquiera de las partes intervinientes que gocen de algún vínculo relacionado con su integración en el núcleo familiar, es acorde con la intención que persigue la ley, al establecer el orden y desarrollo de la familia, pues de ese modo se logra un equilibrio entre las partes; es decir, se otorga la posibilidad de que el quejoso cuente con mecanismos jurídicos para integrar una defensa adecuada a sus intereses y ejercer plenamente sus derechos. Por tanto, se requiere de la suplencia de la queja deficiente para hacer efectivos los derechos que pueda corresponderles, consiguiendo así la protección real que el juicio de amparo persigue.

Sin embargo, como se precisó, ello no acontece en tratándose de juicios sucesorios intestamentarios en donde las partes en conflicto no tengan el carácter de menores de edad o incapaces; puesto que en ese tipo de procedimientos sólo se ventilan intereses patrimoniales, ya que su finalidad es la división y adjudicación de los bienes del autor de la sucesión a los herederos, quienes tienen el deber de soportar las cargas de la herencia.

En efecto, la sucesión es una forma de transmitir bienes, por lo que es necesaria la conversión del patrimonio del causante en una masa única, para pagar las deudas y dividir los bienes; esencialmente se pone bajo la actividad jurisdiccional toda la universalidad de un patrimonio, para después determinarse la división del *de cuius* entre sus sucesores.

Por ende, aun cuando en los juicios sucesorios es necesario analizar si el peticionario acreditó su entroncamiento con el autor de la sucesión de manera que pueda determinarse si tiene o no derecho a la herencia, lo cierto es que el reconocimiento o desconocimiento del grado de parentesco que se dice une al presunto heredero con el *de cuius* sólo surte efectos en relación con el juicio de petición de herencia, es decir, para saber si está en aptitud de obtener alguna porción de los bienes del autor de la sucesión por tener el carácter de heredero; pero de ninguna manera puede ser susceptible de modificar el vínculo filial o el estado civil de alguna persona, situación que probablemente sí vulneraría el orden y desarrollo de la familia.

Es por ello, que en tratándose de juicios sucesorios intestamentarios —donde no intervengan menores o incapaces—, debe considerarse que no debe operar la suplencia de la deficiencia de la queja, en términos de la última porción normativa de la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo, que versa sobre la vulneración al orden y desarrollo de la familia; pues estamos en presencia de asuntos en los que sólo subsisten intereses estrictamente patrimoniales.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis aisladas sustentadas por la extinta Tercera Sala de esta Suprema Corte, cuyos rubros y textos se transcriben a continuación:

"ORDEN Y ESTABILIDAD DE LA FAMILIA. NO SE AFECTAN CUANDO LA CONTROVERSI A ES SOBRE UNA HERENCIA, AUN CUANDO LOS CONTENDIENTES ESTEN UNIDOS POR LAZOS DE PARENTESCO.—En debates sobre herencias, tan sólo se encuentran en juego intereses económicos y las consecuencias que pudieran producirse, no lesionan al grupo familiar, variando su configuración o el orden existente, en consecuencia, por más que las partes se encuentran unidas con vínculos de parentesco, en estos casos no puede considerarse que se afecta el orden y la estabilidad de la familia."³⁰

"PETICIÓN DE HERENCIA. INCOMPETENCIA DE LA TERCERA SALA.— El Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver la contradicción de tesis suscitada entre la Tercera Sala y la Sala Auxiliar, estimó que en los casos en los cuales la controversia planteada en juicio de amparo directo versa sobre la acción real de petición de herencia en cuantía indeterminada o cuyo monto sea inferior a seiscientos mil pesos, no se surte la hipótesis prevista en el artículo 26, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por ello no es competencia de esta Suprema Corte de Justicia conocer el asunto de esa naturaleza. En efecto, aun cuando en los juicios de petición de herencia es necesario analizar si el peticionario acreditó su entroncamiento con el autor de la sucesión de manera que pueda determinarse si tiene o no derecho a la herencia, el reconocimiento o desconocimiento del grado de parentesco que se dice une al presunto heredero con el de *cujus* sólo surte efectos en relación con el juicio de petición de herencia respectivo, pero no es apto para demostrar fuera de lo que la persona que ejercitó dicha acción tiene tal o cual estado civil, situación que sólo puede acreditarse con las constancias del Registro Civil o por los medios extraordinarios que permite la ley. Por otra parte, las acciones del estado civil tienen por objeto las cuestiones relativas al nacimiento, defunción, matrimonio o nulidad de éste, filiación, reconocimiento, emancipación, tutela, adopción, divorcio y ausencia, así con atacar el contenido de las constancias del Registro Civil para que se anulen o revoken, cuestiones que únicamente se analizan a fin de establecer si el peticionario tiene o no el carácter de heredero. Por último, la circunstancia de que en la controversia aludida intervengan personas que se dicen integrantes de un grupo familiar, tampoco trae como consecuencia el que deba estimarse que se afecta el orden o la estabilidad de la familia, pues los intereses en juego

³⁰ Séptima Época, registro digital: 239995, Tercera Sala, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, Cuarta Parte, materia civil, tesis S/N, página 124.

son de carácter económico en relación con la libre disposición de los bienes que forman la masa hereditaria y la resolución que se emita en dicha controversia no variará la configuración o el orden existente en el grupo familiar, razón por la que no se le causa lesión alguna."³¹

"PETICIÓN DE HERENCIA. INCOMPETENCIA DE LA TERCERA SALA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).—Si en el juicio natural la parte actora ejercitó la acción de petición de herencia, la cual es acción real que tiene por objeto que el heredero reivindique su herencia y obtenga el pago de prestaciones accesorias, por ello no hay duda de que no se trata de una acción del estado civil, que fijaría la competencia para el conocimiento del amparo, en favor de la Suprema Corte. A diferencia de la real reivindicatoria de petición de herencia, en la acción de estado civil su objeto es no la reivindicación de la herencia por el heredero y el pago de prestaciones accesorias, sino el nacimiento, defunción, matrimonio o nulidad de éste, filiación, reconocimiento, emancipación, tutela, adopción, divorcio, ausencia o bien atacar el contenido de las actas del Registro Civil, para que se anulen o rectifiquen, tal como lo dispone el artículo 23 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes. En efecto, no debe confundirse el objeto de la acción real de petición de herencia (la reivindicación de la herencia por el heredero y el pago de prestaciones accesorias), que es lo que da la competencia para conocer, con sus elementos constitutivos, a saber: I. Que exista la herencia; II. Que exista un heredero, y III. Que los bienes de la herencia sean poseídos sin derecho por el albacea de la sucesión, por un heredero aparente o bien por el cesionario de éste o por quien carece de título alguno para poseerlo; elementos de la acción que naturalmente deben comprobarse para que ella prospere. Es indudable que el segundo de los elementos mencionados supone la necesidad de que la actora pruebe su parentesco con el autor de la herencia, acreditando su estado civil. Pero la exigencia de comprobar ese elemento de la acción de petición de herencia, es sólo eso, y no la convierte en una acción de estado civil. Don Eduardo Pallares, en su 'Tratado de las Acciones Civiles', edición Botas de 1945, expresa: 'La acción de petición de herencia es una acción real que la ley otorga al heredero para reivindicar la herencia y obtener el pago de las prestaciones accesorias. La acción de petición de herencia es a la herencia lo que la reivindicatoria es a un bien particular'. Por otra parte, la controversia tampoco afecta al orden y la estabilidad de la familia, porque el litigio es meramente patrimonial, entre el que se dice pariente del de cujus y quien pretende conservar la propiedad como heredero universal. Por consiguiente, por tratarse de una acción patrimonial de petición de herencia,

³¹ Séptima Época, registro digital: 245466, Sala Auxiliar, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Séptima Parte, materia civil, tesis S/N, página 268.

la Tercera Sala sería competente para conocer si la cuantía del negocio (de lo que se litiga en el amparo) excediera de seiscientos mil pesos, de acuerdo con lo que sobre el particular se establece en el artículo 26, fracción III, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Pero si se trata de un negocio del cuantía inferior a dicha cantidad, debe admitirse que la Tercera Sala carece de competencia para conocer del amparo de que se trate.³²

Los criterios citados con anterioridad reflejan claramente la conclusión alcanzada en la presente ejecutoria, esto es, que en los juicios sucesorios intestamentarios se encuentran en juego intereses económicos y que las consecuencias que pudieran producirse no lesionan al grupo familiar, pues no varían su configuración o el orden existente. En consecuencia, por más que las partes se encuentran unidas con vínculos de parentesco, en estos casos no puede considerarse que se afecta el orden y desarrollo de la familia y, por ende, no se surte el supuesto de suplencia de la queja previsto en la fracción II del artículo 79 multicitado.

Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo rubro y texto siguiente:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, EN TRATÁNDOSE DE LA AFECTACIÓN AL ORDEN Y DESARROLLO DE LA FAMILIA. NO PROCEDE EN LOS JUICIOS SUCESORIOS INTESTAMENTARIOS. El artículo citado prevé la suplencia de la queja a favor de tres grupos distintos: los menores de edad, los "incapaces" y la familia, en aquellos casos en que se afecte su orden y desarrollo. Ahora bien, a fin de determinar si en un juicio sucesorio intestamentario opera la suplencia de la queja con base en la protección a la familia, es menester dilucidar cuándo se está en presencia de casos en que se vulnera su orden y desarrollo, siendo que estaremos en ese supuesto cuando se ven trastocadas las relaciones entre los miembros de la familia o cuando están en juego instituciones de orden público, lo que no se traduce en la protección de los miembros del núcleo familiar en lo individual, sino a las relaciones existentes entre ellos y en los derechos y obligaciones subyacentes a las mismas. Por tanto, si la finalidad del juicio sucesorio intestamentario consiste esencialmente en la división y adjudicación de los bienes del autor de la sucesión a favor de los

³² Séptima Época, registro digital: 240644, Tercera Sala, tesis aislada, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 151-156, Cuarta Parte, materia civil, tesis S/N, página 239.

herederos, quienes tienen el deber de soportar las cargas de la herencia; es claro que sólo se encuentran en juego intereses económicos y que las consecuencias que pudieran producirse no lesionan al grupo familiar, pues no varían su configuración o el orden existente, sino que redundan en cuestiones estrictamente patrimoniales, por lo que no opera la suplencia de la queja con base en la última parte de la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo; lo anterior, siempre y cuando en el juicio sucesorio intestamentario no se encuentren inmiscuidos derechos de menores de edad o "incapaces", pues es evidente que en tales supuestos la suplencia de la queja opera en su mayor amplitud. No es obstáculo a la conclusión anterior, el hecho de que en ese tipo de juicios es necesario analizar si el accionante acreditó su entroncamiento con el autor de la sucesión de manera que pueda determinarse si tiene o no derecho a la herencia, pues lo cierto es que el reconocimiento o desconocimiento del grado de parentesco que se dice une al presunto heredero con el de *cujus* sólo surte efectos en relación con el juicio de petición de herencia, esto es, para saber si está en aptitud de obtener alguna porción de los bienes del autor de la sucesión por tener el carácter de heredero. Lo anterior, sin embargo de ninguna manera puede ser susceptible de modificar el vínculo filial o el estado civil de alguna persona.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto del presente fallo.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

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

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, EN TRATÁNDOSE DE LA AFECTACIÓN AL ORDEN Y DESARROLLO DE LA FAMILIA. NO PROCEDE EN LOS JUICIOS SUCESORIOS INTESTAMENTARIOS. El artículo citado prevé la suplencia de la queja a favor de tres grupos distintos: los menores de edad, los "incapaces" y la familia, en aquellos casos en que se afecte su orden y desarrollo. Ahora bien, a fin de determinar si en un juicio sucesorio intestamentario opera la suplencia de la queja con base en la protección a la familia, es menester dilucidar cuándo se está en presencia de casos en que se vulnera su orden y desarrollo, siendo que estaremos en ese supuesto cuando se ven trastocadas las relaciones entre los miembros de la familia o cuando están en juego instituciones de orden público, lo que no se traduce en la protección de los miembros del núcleo familiar en lo individual, sino a las relaciones existentes entre ellos y en los derechos y obligaciones subyacentes a las mismas. Por tanto, si la finalidad del juicio sucesorio intestamentario consiste esencialmente en la división y adjudicación de los bienes del autor de la sucesión a favor de los herederos, quienes tienen el deber de soportar las cargas de la herencia; es claro que sólo se encuentran en juego intereses económicos y que las consecuencias que pudieran producirse no lesionan al grupo familiar, pues no varían su configuración o el orden existente, sino que redundan en cuestiones estrictamente patrimoniales, por lo que no opera la suplencia de la queja con base en la última parte de la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo; lo anterior, siempre y cuando en el juicio sucesorio intestamentario no se encuentren inmiscuidos derechos de menores de edad o "incapaces", pues es evidente que en tales supuestos la suplencia de la queja opera en su mayor amplitud. No es obstáculo a la conclusión anterior, el hecho de que en ese tipo de juicios es necesario analizar si el accionante acreditó su entroncamiento con el autor de la sucesión de manera que pueda determinarse si tiene o no derecho

a la herencia, pues lo cierto es que el reconocimiento o desconocimiento del grado de parentesco que se dice une al presunto heredero con el de *cujus* sólo surte efectos en relación con el juicio de petición de herencia, esto es, para saber si está en aptitud de obtener alguna porción de los bienes del autor de la sucesión por tener el carácter de heredero. Lo anterior, sin embargo de ninguna manera puede ser susceptible de modificar el vínculo filial o el estado civil de alguna persona.

1a./J. 65/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 436/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 373/2016, del que derivó la tesis aislada VII.2o.C.45 K (10a.), de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO. ES PROCEDENTE TRATÁNDOSE DE SUCESIONES INTESTAMENTARIAS, DADA SU ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA FAMILIAR.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 3020, con número de registro digital: 2014559 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas».

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 148/2018, en el que consideró que en juicios sucesorios intestamentarios no opera la suplencia de la queja, puesto que la sucesión hereditaria atiende a cuestiones patrimoniales del *de cuius* que de ningún modo impactan en perjuicio de los lazos afectivos de sus familiares que, por tratarse, precisamente, únicamente de intereses económicos en los que también podrían verse involucrados terceros ajenos al seno familiar como acreedores del difunto. Abundó refiriendo para que opere el principio de suplencia de la queja deficiente en materia familiar, el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo, establece como requisito que se vea afectado el orden y desarrollo de la familia, lo que no acontece en cuestiones relativas a sucesiones hereditarias, ya sea testamentarias o intestamentarias, pues eso atiende únicamente a debates sobre herencias en los que sólo se ven involucrados intereses económicos que no lesionan el desarrollo de la familia ni varían su orden existente.

Tesis de jurisprudencia 65/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 31 de octubre de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

