

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 24/2004, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional de dicho Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2004.

PROMOVENTE: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA
QUINUAGESIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE.

MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA.

SECRETARIO: MARTIN ADOLFO SANTOS PEREZ

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

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio depositado en la Administración "Principal" del Servicio Postal Mexicano de la ciudad de Campeche, Campeche, el tres de agosto de dos mil cuatro, Pedro Jesús Ocampo Calderón, Onésimo Darío López Solís, Aquiles Tzeek Moo, María del Carmen Gómez, Diana Palmer Abreu, Socorro del Carmen Gamboa Vela, Elizabeth Vela Rosado, Enrique Iván González López, Juan Manuel González Navarrete, Hiram Alonso Manzanero Carrillo, Rita Margarita Espinosa Rebolledo, Miguel Angel Montejo González y Francisco Eustaquio Portela Chaparro, quienes se ostentaron como Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma general que más adelante se precisa emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan:

"II.- LOS ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:--- A).- Organó Legislativo: La LVIII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Campeche como el órgano que emitió el Decreto Número 67, cuyo contenido constituye la norma general impugnada.--- B).- Organó Ejecutivo: El Gobernador del Estado de Campeche, C.P. Jorge Carlos Hurtado Valdez y el Secretario de Gobierno, Lic. Carlos Felipe Ortega Rubio como el que promulgó la norma general impugnada mediante su publicación en el Periódico Oficial del Estado, Organó del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche.--- III.- NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE FUERON PUBLICADAS:--- Los artículos 59, 60, 61 y 62 que integran el Título Décimo Primero denominado 'Sanciones' de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Organó del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, Segunda Sección, Tercera Epoca, Año XIII, número 3122, el día 5 de julio de 2004".

SEGUNDO.- Los promoventes esgrimieron los siguientes conceptos de invalidez:

"1.- Los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, violan la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.--- Los preceptos aludidos se encuentran contemplados dentro del Título Décimo Primero denominado 'Sanciones' de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche. Estos artículos vulneran la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. Dicha afirmación se desprende de la simple lectura de dichos artículos. A continuación se transcriben las normas de carácter general contenidas en los multicitados artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche.--- 'DECRETO NUMERO 67, PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO DE FECHA 05 DE JULIO DE 2004, TITULO DECIMO PRIMERO. SANCIONES. ARTICULOS 59, 60, 61 Y 62 DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA DEL ESTADO DE CAMPECHE.--- TITULO DECIMO PRIMERO. SANCIONES.--- 'ARTICULO 59.- Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por las

instituciones especializadas de procuración que se prevén en este ordenamiento, con multa por el equivalente de una hasta quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado'.--- 'ARTICULO 60.- En casos de reincidencia o particularmente graves, las multas podrán aplicarse hasta por el doble de lo previsto en el artículo anterior e inclusive arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. Se entiende por reincidencia que el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir de la fecha de la primera infracción'.--- 'ARTICULO 61.- Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ella, se impondrán con base, indistintamente, en:--- I).- Las actas levantadas por la autoridad;--- II).- Las indagaciones efectuadas por el personal propio o adscrito de la institución especializada de procuración;--- III).- Los datos comprobados que aporten las niñas, niños y adolescentes o sus legítimos representantes; o --- IV).- Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción correspondiente'.--- 'ARTICULO 62.- Para la determinación de la sanción, la institución especializada de procuración estará a lo dispuesto por esta ley y las disposiciones derivadas de ella, considerando, en el siguiente orden:--- I).- La gravedad de la infracción;--- II) El carácter intencional de la infracción;--- III) La situación de reincidencia;--- IV).- La condición económica del infractor.'--- 1.1) Sin lugar a dudas, una de las garantías individuales más trascendental dentro de nuestro orden constitucional, es la de audiencia, consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que resulta ser la principal defensa con que cuenta todo gobernado frente a actos del Poder Público que pretendan privarlo de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos.--- Efectivamente, el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:--- 'ARTICULO 14.- ... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho'.--- Resultando pertinente señalar lo preceptuado por el artículo 6 de la Constitución Política del Estado de Campeche:--- 'ARTICULO 6.- Además de lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe sobre derechos garantizados para los habitantes de la República, los del Estado de Campeche gozarán de los demás derechos que la presente Constitución les otorga'.--- De lo anterior se colige que, tanto la Constitución Federal como la particular del Estado, reconoce como garantía individual, el derecho a la audiencia, con que todo gobernado debe de contar ante cualquier acto del Poder Público que pretenda privarlo de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, es decir, a ser oído y vencido en juicio.--- Una vez transcritos los artículos cuya inconstitucionalidad se reclama y el precepto constitucional federal violado, procedemos a fundar y motivar lo anterior.--- En primer término, consideramos pertinente manifestar lo que señala la doctrina constitucional mexicana y en específico el célebre maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra Las Garantías Individuales, respecto a la Garantía de Audiencia: 'Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, a las cuales posteriormente nos referiremos, y que son: a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de algunos de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio'.--- Como se observa, esta garantía individual dada su complejidad representa una de las más importantes para todo gobernado, puesto que en ésta se encuentran consagradas cuatro garantías específicas de las llamadas de seguridad jurídica, las cuales se encuentran concatenadas entre sí, por lo que cualquier violación a cualquiera de ellas traería consigo la contravención a dicha garantía.--- Ahora bien, de estas cuatro garantías cobra mayor importancia la de audiencia previa, la cual impone la ineludible obligación a cualquier autoridad, sea administrativa o jurisdiccional, a que de manera previa al dictado de un acto de privación, sea de la vida, libertad, posesiones, propiedades o derechos, cumplan con una serie de formalidades esenciales, para oír en defensa de los afectados. Es tal la importancia de la multitudinaria garantía de audiencia previa que ese Máximo Tribunal así como diversos tribunales que lo integran, han sostenido que aun cuando la ley en que se funde la

resolución no contemple procedimiento alguno para dar cumplimiento a dicha garantía, ésta debe ser respetada atendiendo al mandato supremo establecido por el artículo 14 constitucional.--- Sirven para confirmar lo anterior, las siguientes tesis de jurisprudencia y criterios jurisprudenciales, sostenidos por diversos Tribunales Federales:--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE.- De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales, útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia a favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas'.--- Octava Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII-Enero, Página: 153.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE.- La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos respetando los procedimientos que lo contengan, tienen la obligación de dar oportunidad a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos'.--- Séptima Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 151-156 Tercera Parte.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE.- La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional exige que antes de privar a una persona de sus derechos, se le debe dar oportunidad de alegar y probar lo que a su derecho corresponda, lo que implica darle a conocer en forma plena y cabal todos los datos o elementos que puedan fundar y motivar el acto de autoridad, pues de lo contrario malamente podría alegar y probar en forma adecuada y congruente. Y tal garantía debe ser respetada siempre por las autoridades administrativas, aunque la ley que rija el acto no prevea o establezca ese debido proceso legal, y aunque estimen que sus facultades para actuar son discrecionales, a menos que aleguen y demuestren razonablemente que el interés público o la seguridad nacional justifican que no se otorgue en esa forma el derecho de previa audiencia. Esto, claro está, entorpece en alguna manera los procedimientos administrativos, pero ese es el precio de la democracia'.--- Séptima Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108, Sexta Parte. Página: 36.--- 'ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL (AUDIENCIA GARANTIA DE).- El derecho de la audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional, debe tener lugar dentro del procedimiento que antecede a la sanción de que se haga objeto a una persona, y por consiguiente, no es posible conceptuar que se ha concedido tal derecho a ésta, por el solo hecho de haberla interrogado sobre la visita que se le practicó y que motivó la sanción que se le impuso'.--- Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXVIII, Página: 975.--- 'ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIA DEL.- La garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, no se refiere únicamente a asuntos civiles o a aquéllos en que se sigue un procedimiento, sino que su alcance llega a todos los actos

administrativos que causen perjuicio'.--- Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XCI. Página: 1852.--- 'ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIAS DEL.- Las garantías individuales del artículo 14 constitucional, se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos al último'.--- Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: L, Página: 1552.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE, AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.- La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla al mandato imperativo del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción'.--- Séptima Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 66 Tercera Parte, Página: 50.--- 'AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTIA DE.- En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional'.--- Séptima Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: VI, Parte SCJN., Tesis: 82, Página: 54.--- Ahora bien, como ya se mencionó líneas arriba esta garantía de audiencia debe ser respetada por toda autoridad, ya sea administrativa o jurisdiccional e inclusive por la autoridad legislativa, al establecer la obligación a este último (Poder Legislativo) de que en las leyes que emita se instituyan los procedimientos con los que se le conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que en virtud de ésta, se realice un acto de privación autorizado normativamente. Siendo que en el caso que nos ocupa vemos que el Congreso del Estado de Campeche no cumple con esta obligación, al establecer un capítulo de sanciones y que está conformado por los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de la Niñez y Adolescencia del Estado de Campeche, mismos que hoy se combate, a través de la presente acción de inconstitucionalidad y que contiene diversas sanciones (multa e inclusive la privación de la libertad en caso de reincidencia), sin que se contemple un procedimiento adecuado en la mencionada ley para que los gobernados puedan defenderse, lo que vulnera flagrantemente la garantía de audiencia, toda vez que se contempla la privación de diversos derechos al particular.--- Efectivamente, el criterio sustentado por ese Máximo Tribunal de Justicia de la Nación, respecto a esta cuestión ha sido en el sentido de considerar que la garantía de audiencia debe ser efectiva aun frente a las leyes; de tal suerte que el Poder Legislativo debe de acatarla, instituyendo en las mismas los procedimientos en los que se conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que se realice algún acto de privación. Manifestando de igual forma, que la garantía de audiencia que todo gobernado tiene frente a las autoridades legislativas, no debe consignarse legalmente con las solemnidades y formalidades de los procedimientos judiciales propiamente dichos, sino que es suficiente que se prevea en las leyes, en el sentido de otorgar a los particulares la oportunidad de ser oídos y de formular sus alegatos contra el acto aplicativo que tienda a privarlos de cualesquiera de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, circunstancia que el presente caso tampoco se cumple, puesto que como ya se dijo anteriormente, en la ley que hoy se combate no se contempla procedimiento alguno de ninguna clase; es decir, ni judicial ni administrativo. De igual forma y congruente con lo anterior, ese Máximo Tribunal ha llegado a la conclusión de que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia a favor de los particulares en los términos a que nos referimos líneas arriba debe declararse inconstitucional; es decir, toda ley que no instituya las dos formalidades procesales esenciales, la de defensa u oposición al potencial acto privativo y la probatoria, será evidentemente violatoria de las disposiciones

constitucionales implicadas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, circunstancia que el presente caso, como ya se dijo anteriormente, no se cumplen, por lo que los preceptos que hoy se combaten (59, 60, 61 y 62 de la Ley de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche) deben de ser declarados inconstitucionales por los motivos ya expresados.--- A mayor abundamiento, es preciso señalar que en la ley que se combate y que, como ya se dijo anteriormente, contempla la privación de diversos derechos a los particulares, no se contempla recurso ordinario alguno para combatir las resoluciones que se emitan con motivo de la aplicación de la misma, lo que vulnera de igual forma la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.--- Sirven para confirmar los criterios anteriores, las siguientes tesis de jurisprudencia y criterios jurisprudenciales, sostenidos por diversos Tribunales Federales:--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE.- Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, (las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para hacer esa defensa), sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría la omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que, evidentemente, quebrantaría el principio de la supremacía constitucional y sería contrario a la intención del constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado, en cualquiera de sus formas. Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial, pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento entre las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se les otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos para dictar una resolución legal y justa. A esta conclusión se llega atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental, a su interpretación jurídica y al principio de la supremacía constitucional y de ella se desprende como corolario, que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia a favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia, debe ser declarada anticonstitucional. Debe esta manera (sic), y siempre que se reúnan los requisitos técnicos el caso, en cuanto a que se impugne en la demanda, no ya la correcta o incorrecta aplicación de la Ley sino la validez constitucional de la misma, es procedente que el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, no sólo examine si el procedimiento seguido por las autoridades se ajusta, o no, a la ley aplicable, y si en él se dio al interesado la oportunidad de ser oído y defenderse, sino también si la ley misma concede al propio interesado esa oportunidad y de esa manera determinar su constitucionalidad frente a la exigencia del artículo 14. Un primer supuesto que condiciona la vigencia de esa garantía, que viene siendo una condición 'sine que non', es el de que exista un derecho de que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14. 'Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, etc.' Esto quiere decir que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así sucede, por ejemplo, en aquellos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de los que se llamen 'intereses simples', o sea, intereses materiales que carecen de titular jurídico, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares. Así sucede cuando los particulares están disfrutando del ejercicio de una facultad de soberanía, que corresponde al Estado, y

que éste les ha delegado temporalmente por estimar que, de esa manera, se obtenía una mejor satisfacción de las necesidades colectivas que estaban a su cargo, como pasa con facultades como las de la policía sanitaria, transportes de correspondencia y otras semejantes. Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es el de que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea de verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata (que también ha sido llamada 'la colaboración del particular' en el procedimiento), consiste, fundamentalmente, en la oportunidad de que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa, y esa intervención se concreta en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas, que acrediten los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente, la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza tratándose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar. Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no están modificados por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por cause de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina y que señalan, al mismo tiempo, los límites de su aplicación'.--- Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: LXXX, Página: 3819.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano, cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos'.--- Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: 157-162 Primera Parte, Página: 305.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos'.--- Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: 121-126 Primera Parte, Página: 45.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE, EN MATERIA LEGISLATIVA.- La garantía de audiencia debe constituir un derecho para los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa, en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe

ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley, y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde a órganos públicos'.--- Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: 21, Primera Parte, Página: 31.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.--- Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Parte: Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 80, Página: 94.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE.- Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la Ley, sino obligando al Poder Legislativo para que, en sus leyes, establezcan un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes'.--- Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: CI, Página: 2357.--- 'GARANTIA DE AUDIENCIA, ALCANCE DE LA.- Si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que, en las leyes, establezca un procedimiento adecuado en el que oiga a las partes, aunque esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de una autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial pues establecerse que en aquél puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y se le dé oportunidad de defenderse'.--- Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: XCIX, Página: 1830.--- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La autoridad legislativa respeta la garantía de audiencia al establecer en la ley respectiva un recurso, mediante el cual los particulares afectados puedan impugnar los actos de las autoridades aplicadoras'.--- Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: 157-162, Primera Parte, Página: 23.-- 1.2) No obstante lo anteriormente manifestado en relación con la evidente transgresión al artículo 14 Constitucional, es evidente que las normas en comento constituye igualmente una reiterada contravención al artículo 133 de nuestro Código Político, mismo precepto constitucional que consagra el principio de supremacía constitucional; dicho principio ordena que la Constitución Federal es la Ley Suprema de toda la Unión, desprendiéndose que de ninguna manera ley estatal alguna puede contravenir los principios consagrados en nuestra Carta Magna so pena de decretarse inconstitucional por violentar en forma clara el Pacto Federal. Así las cosas, en el caso en comento, se advierte con meridiana claridad la contravención a la Garantía de Audiencia consagrado y ordenado no sólo en el ámbito federal, sino también a nivel local en los términos del multicitado artículo 14 Constitucional. Al respecto, en tratándose del principio de supremacía constitucional, el maestro Sánchez Bringas señala en tratándose de la determinación de los rangos normativos que el precepto constitucional garante de la supremacía de nuestra Ley Fundamental que existen diferentes niveles, a saber:--- i) Primer nivel: La Constitución del Estado Federal Mexicano.--- ii) Segundo nivel: Leyes Federales y Tratados Internacionales que se apeguen a la Constitución,...--- iii) Tercer nivel: Constituciones de los Estados iv) Cuarto nivel: Leyes Estatales.--- Es así como concluimos que si las normas en comento no se apega de manera estricta a lo establecido por la Carta Magna, ésta se encuentra viciada, por lo que procede declararla inconstitucional.--- Es así como se considera que los razonamientos vertidos en el cuerpo del presente ocurso demuestran en forma contundente la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al contravenir esta reforma los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuerpo legal que constituye el primer mandato del orden jurídico al que deben apegarse las normas secundarias para que sean válidas".

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 14 y 133.

CUARTO.- Mediante proveído de trece de agosto de dos mil cuatro, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, 24/2004 y, por razón de turno, designó al Ministro Juan N. Silva Meza, como instructor del procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de dieciséis de agosto de dos mil cuatro, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

QUINTO.- La Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche al rendir su informe, sustancialmente señaló:

a) Que ningún apartado de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal, porque de un análisis integral de ese ordenamiento se desprende que contempla la necesaria previa audiencia del particular antes de la aplicación de alguna sanción administrativa, como se advierte de lo establecido en sus artículos 3o. y 62, así como en los artículos 6 y 71, fracción XXXI de la Constitución Política de la Entidad y 5 y 8, fracción II, del Código de Procedimientos Contencioso-Administrativo del Estado, preceptos de los que deriva que las autoridades que apliquen las sanciones correspondientes, deben respetar las garantías constitucionales, entre ellas, la de previa audiencia.

b) Que además, no es necesario que en la Ley impugnada se regulen los procedimientos que seguirán las instituciones que integren el Sistema Estatal de Protección a la Infancia, para la aplicación de la imposición de las sanciones administrativas, ya que tales procedimientos se establecen en las normas que los rigen, pues dicha normatividad únicamente tiene como finalidad la de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes y señalar los órganos correspondientes, por lo que el hecho de que no se establezca expresamente un procedimiento mediante el cual se oiga al particular sancionado conforme a la propia ley, no significa que no se vaya a respetar por las autoridades aplicadoras.

c) Que asimismo, no existe disposición constitucional alguna que establezca que en todas y cada una de las leyes que prevean la posible aplicación de sanciones administrativas, deba contemplarse el procedimiento que han de seguir las autoridades para respetar la garantía de previa audiencia, máxime si se considera que dentro del sistema jurídico del Estado de Campeche, la garantía de previa audiencia tiene plena vigencia en otras disposiciones legales emitidas por el propio Congreso Estatal.

d) Que en caso de que a un particular se le imponga una sanción con base en la Ley impugnada, el Código de Procedimientos Contencioso-Administrativo de la Entidad, en sus artículos 1 y 63 otorgan una acción a los gobernados para acudir ante la Sala Administrativa del Poder Judicial, a efecto de que puedan impugnar la validez de cualquier resolución que los afecte.

e) Que la acción de inconstitucionalidad es improcedente toda vez que los artículos 59 a 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, en forma alguna niegan la posibilidad de que los particulares a los que les sea aplicada una sanción por violaciones a dicho ordenamiento, sean oídos por las autoridades que impondrán las sanciones.

f) Que también es improcedente la acción de inconstitucionalidad toda vez que los preceptos combatidos, constituyen normas cuya aplicación depende de un acto posterior de autoridad, lo que resulta incompatible con la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, que únicamente procede contra normas generales que por su entrada en vigor contravengan el orden constitucional, y en el caso, no está acreditado que las mencionadas normas, contravengan, por su sola entrada en vigor, la citada garantía constitucional.

g) Que la aplicación del artículo 14 constitucional en la aplicación de sanciones administrativas, no es absoluta, ya que la garantía de previa audiencia se encuentra condicionada a que se verifique la existencia de un derecho del cual se trate de privar al particular, que la audiencia sea realmente necesaria e indispensable y que no exista alguna otra disposición que modifique las disposiciones del artículo 14 constitucional o las haga inaplicables en una determinada materia.

h) Que al no existir violación a la garantía de audiencia que consagra el referido artículo 14 constitucional, tampoco existe contravención al diverso artículo 133 de la Norma Fundamental.

SEXTO.- El Gobernador del Estado de Campeche en su informe respectivo, en esencia señaló:

Que los artículos 59 a 62 de la Ley impugnada, no resultan contradictorios con el texto de los artículos 14 y 133 de la Constitución Federal; sin embargo, considera que el legislador fue omiso en establecer el procedimiento o trámite para oír al afectado previo a la determinación e imposición de sanciones, omisión que en todo caso es subsanable mediante la expedición de la reglamentación correspondiente.

SEPTIMO.- El Procurador General de la República, al formular su pedimento señaló en síntesis lo siguiente:

1.- Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para substanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, la que fue promovida oportunamente y presentada por parte legitimada.

2.- Que procede desestimar las causas de improcedencia invocadas por la autoridad emisora de la norma, toda vez que los argumentos que aduce involucran aspectos del fondo del asunto.

Lo anterior lo apoya en la tesis de jurisprudencia con rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE”**.

3.- Que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, toda vez que la cuestión efectivamente planteada no es la inconstitucionalidad de los artículos 59 a 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en la Entidad, sino la omisión legislativa en que incurrió el Congreso Estatal al no prever en dicha norma, un procedimiento en el que se otorgue la garantía de audiencia a los infractores que incurran en las hipótesis sancionadas, por lo que tal omisión al ser un acto y no una norma general, la acción de inconstitucionalidad es improcedente.

4.- Que en caso de que se desestimara la causal de improcedencia, ad cautelam, señala que los preceptos combatidos no entrañan violación a la garantía de audiencia, dado que en ellos no se contiene norma alguna que exima o libere a las autoridades locales la obligación de respetar la audiencia previa a los gobernados, por lo que infiere que tales dispositivos no son en sí mismos inconstitucionales.

5.- Que como lo que pretenden los promoventes es que en la Ley impugnada se establezca un procedimiento a través del cual a los infractores se les respete su garantía de audiencia, pero al no haber vertido argumentos en relación a esa omisión, en suplencia de la deficiencia de la demanda, esta Suprema Corte deberá determinar que se viola el artículo 14 de la Constitución Federal, al no prever la ley combatida un procedimiento en que se dé oportunidad a los afectados a quienes se les imponga una sanción; bajo esta tesitura también se vería transgredido el principio de supremacía constitucional consagrado por el artículo 133 de la Norma Fundamental.

OCTAVO.- Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento en sus términos, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de diversos artículos de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche con la Constitución Federal.

SEGUNDO.- A continuación debe analizarse si la acción de inconstitucionalidad fue promovida 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:

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

La Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, se publicó en el Periódico Oficial de la Entidad el cinco de julio de dos mil cuatro, como se advierte del ejemplar de ese medio informativo que obra a fojas veintisiete a cuarenta y seis del expediente.

Tomando en cuenta esa fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el martes seis de julio, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales vencería el miércoles cuatro de agosto de dos mil cuatro.

Asimismo, el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de la materia dispone que cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos mediante pieza certificada con acuse de recibo, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Campeche, tiene su residencia en la ciudad de Campeche y la presente acción se depositó en la Administración "Principal" del Servicio Postal Mexicano de esa ciudad, el penúltimo día del plazo, esto es, el tres de agosto de dos mil cuatro, mediante pieza certificada con acuse de recibo, como se desprende de los sellos que obran en el sobre agregado a fojas sesenta y siete del expediente, por lo que debe concluirse que su presentación es oportuna.

TERCERO.- Acto continuo se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Suscriben la demanda Pedro Jesús Ocampo Calderón, Onésimo Darío López Solís, Aquiles Tzeek Moo, María del Carmen Gómez, Diana Palmer Abreu, Socorro del Carmen Gamboa Vela, Elizabeth Vela Rosado, Enrique Iván González López, Juan Manuel González Navarrete, Hiram Alonso Manzanero Carrillo, Rita Margarita Espinosa Rebolledo, Miguel Angel Montejo González y Francisco Eustaquio Portela Chaparro, como Diputados Integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche.

Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, en lo conducente disponen:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

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

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

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano".

"ARTICULO 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos..."

De los anteriores numerales se desprenden los siguientes presupuestos:

- 1)** Los promoventes deberán ser integrantes del órgano legislativo estatal de que se trate.
- 2)** Deberán representar cuando menos, el treinta y tres por ciento de los integrantes de ese cuerpo legislativo; y,
- 3)** La acción de inconstitucionalidad deberá plantearse contra leyes expedidas por el mismo órgano legislativo al que pertenezcan los promoventes.

Por cuanto al primero de los supuestos anotados, a fojas doscientos tres y doscientos cuatro de autos, obra una copia fotostática certificada del Periódico Oficial del Estado de Campeche de treinta de septiembre de dos mil tres, en el que se encuentra publicada la integración de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado, de la que se advierte que los promoventes forman parte de ese órgano legislativo y por tanto se cumple con esta prevención.

Por lo que hace al segundo presupuesto, el artículo 31, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, establece lo siguiente:

"ARTICULO 31.- El Congreso estará integrado por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal. Por cada diputado propietario de mayoría relativa se elegirá un suplente. Los diputados de representación proporcional no tendrán suplentes; sus vacantes serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva..."

Conforme a este numeral, el Congreso local se integra por un total de treinta y cinco Diputados, por lo que los trece Diputados que signaron la acción equivalen al 37.14% (treinta y siete punto catorce por ciento) de los integrantes de ese cuerpo legislativo y por tanto, sobrepasan el porcentaje mínimo requerido para promover esta vía constitucional.

Respecto del tercer presupuesto, debe precisarse que la acción de inconstitucionalidad se plantea en contra de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, por lo que también se cumple con ese requisito.

En mérito de lo anterior, debe concluirse que en el caso se satisficieron los requisitos a que aluden los artículos 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Federal y 62, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia, por tanto, los Diputados promoventes cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.- Enseguida se procederá al análisis de las causas de improcedencia sea que las partes las hagan valer o que de oficio se adviertan.

El Congreso del Estado de Campeche aduce que la acción de inconstitucionalidad es improcedente toda vez que, por una parte, los artículos impugnados por su sola vigencia, no privan a los particulares de la garantía de audiencia, ni niega a los particulares la posibilidad de que sean oídas por las autoridades aplicadoras, y por otra, porque los citados preceptos dependen de un acto posterior de autoridad, lo que resulta incompatible con la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, que procede únicamente contra normas que por su entrada en vigor contravengan el orden constitucional.

Deben desestimarse los mencionados motivos de improcedencia, toda vez que, en primer lugar, de un análisis tanto gramatical como teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que la acción de inconstitucionalidad procede contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general, esto es, basta con que dicha norma haya sido publicada y alguno de los sujetos legitimados considere que es contraria a la Constitución, para que proceda su impugnación a través de esta vía constitucional; sin que para ello sea relevante la circunstancia de que tales normas puedan causar un agravio desde su entrada en vigor o bien, que requieran de un acto posterior de autoridad, porque tales cualidades en todo caso trascenderán para los gobernados a quienes vaya dirigida dicha normatividad, pero no para su impugnación en acción de inconstitucionalidad, en donde no se requiere ni siquiera que la norma haya entrado en vigor, sino que sólo basta que se haya publicado, y menos aún que exista un acto de aplicación de la norma, porque este tipo de procedimiento constitucional no admite esta posibilidad, es decir, en esta vía, no es necesaria la existencia de un acto de aplicación de la norma impugnada, para efectos de su procedencia dado que por su propia y especial naturaleza, como medio de control abstracto, se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional, por virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Norma Fundamental.

Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que en la parte conducente, dice:

“...Las acciones de inconstitucionalidad.- El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.--- A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.--- Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución Federal a fin de ser consideradas válidas...”

Además, sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/99, publicada en la página doscientos ochenta y siete, Tomo IX, febrero de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que, a la letra, dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE DE LA PUBLICACION OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA.- El hecho de que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación, resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, ya que conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional citado, el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente”.

Asimismo apoya a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 66/2000, visible a fojas cuatrocientos ochenta y tres, Tomo XII, Agosto de dos mil, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. COMPUTO DEL PLAZO PARA SU EJERCICIO TRATANDOSE DE LA MATERIA ELECTORAL. DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACION OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACION O DE OTRAS SITUACIONES DIVERSAS.- Del análisis de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 60 de su Ley Reglamentaria, en relación con el antepenúltimo párrafo del precepto constitucional citado, que establece que la única vía para impugnar de inconstitucionales las leyes electorales es la prevista en ese propio precepto, se advierte que el plazo de treinta días naturales que ahí se fija para ejercitar la acción, debe computarse a partir de la publicación de la norma general impugnada, sin que admita la posibilidad de que en este tipo especial de procedimiento constitucional se pueda combatir la norma con motivo de su aplicación; por tanto, resulta irrelevante que un partido político haya obtenido su registro con posterioridad a la entrada en vigor de la norma impugnada, pues el citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria expresamente establece que la demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes al de la publicación de la disposición combatida, sin que instituya algún otro supuesto o plazo para tal efecto”.

En segundo lugar, también procede desestimar la improcedencia planteada, por virtud de que la determinación de que si los artículos impugnados transgreden o no el artículo 14, de la Constitución Federal, es una cuestión que corresponde al fondo del asunto.

Apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, publicada en la página ochocientos sesenta y cinco, Tomo XIX, Junio de dos mil cuatro, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que establece:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA 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 un 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”.

Desde diverso aspecto, el Procurador General de la República solicita el sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad al considerar que la cuestión efectivamente planteada, no es la inconstitucionalidad de los artículos 59 a 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, sino la omisión legislativa en que incurrió el Congreso del Estado al no prever en dicha norma el procedimiento en el que se otorgue la garantía de previa audiencia a los infractores que incurran en las hipótesis sancionadas, por lo que al ser tal omisión un acto y no una norma general, la presente vía resulta improcedente.

Procede desestimar los anteriores argumentos, en atención a lo siguiente:

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver en sesión de veinticinco de febrero de dos mil dos, el recurso de reclamación 619/2001, deducido de la acción de inconstitucionalidad 34/2001, promovido por Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, determinó que a través de la acción de inconstitucionalidad no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas

a la Constitución local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, presupuestos indispensables para la procedencia de la acción, dando origen dicha resolución a la tesis de jurisprudencia P./J. 16/2002, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISION DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCION LOCAL.- A través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables de la acción. Lo anterior se infiere de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la Ley Reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, promuevan el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, ya que se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de publicación, puesto que es parte demandada no sólo el órgano legislativo que expidió la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulgó; de esta forma, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente”.

No obstante lo anterior, en la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, este Tribunal Pleno aclaró que la improcedencia de esta vía constitucional se actualiza únicamente cuando se trate de una omisión total o absoluta en la expedición de una ley, y no así cuando esa omisión sea como resultado de una deficiente regulación (omisión parcial) de las normas respectivas.

En efecto, en la citada resolución, en lo conducente, se señaló:

“...Es importante destacar que si bien es verdad que en algunas resoluciones este Alto Tribunal ha impuesto a las Legislaturas la obligación de legislar sobre omisiones en que han incurrido en lo que se refiere a su sistema electoral, ello ha sido como resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, pero nunca con motivo de una omisión total en la expedición de una ley.--- A guisa de ejemplo, a continuación se citan los casos de las acciones de inconstitucionalidad 22/2001 y 27/2002, resueltas en sesiones de dieciocho de febrero de dos mil tres y veintitrés de agosto de dos mil uno, respectivamente.--- Respecto de la acción 22/2001, se resolvió declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, inciso h) de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, por virtud de que dicho precepto era omiso en prever el financiamiento público para los partidos que no tuvieran antecedentes electorales en el Estado, por lo que el efecto del fallo respectivo fue requerir a la Legislatura de la entidad para que emitiera la disposición correspondiente en donde se previera la ministración del financiamiento público para esos partidos.--- Efectivamente, en la acción 27/2002, se demandó la invalidez de los artículos 30, fracción II y 38, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo; en el primero de los preceptos no se había establecido el plazo específico para que la Legislatura local resolviera respecto de la designación del Consejero Presidente sustituto en caso de ausencia definitiva del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto y, en el segundo, no se especificaba el plazo o tiempo máximo en que el Director Jurídico del referido Instituto Electoral podía fungir como sustituto del Secretario General, por lo que los efectos de la resolución respectiva fue requerir a la Legislatura Local para que por lo menos, noventa días antes de que iniciara el proceso electoral, realizara la adecuación de los citados preceptos.--- Como puede advertirse, en aquellos casos, la omisión de las Legislaturas consistía, simplemente, en una regulación deficiente de la ley, esto es, se trataba de una omisión parcial, pues lo cierto es que había ley, pero no se trataba de una omisión total en cuanto a la expedición de una disposición o disposiciones, independientemente de que había oportunidad constitucional para componerlas, lo que no se da en el presente asunto...”.

Por tanto, si en el caso, la impugnación de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche se realiza por considerar que tales preceptos no contemplan un procedimiento en el que los gobernados sean escuchados previamente al acto de autoridad, es innegable que se trata de una deficiente regulación de la norma, por lo que con base en lo antes expuesto, debe considerarse procedente la acción de inconstitucionalidad.

Al no existir alguna otra causa de improcedencia que analizar, se procede ahora al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.

QUINTO.- En los conceptos de invalidez los promoventes sustancialmente sostienen que los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, vulneran la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, y como consecuencia el principio de supremacía constitucional que consagra el artículo 133 de la propia Norma Fundamental, por virtud de que, el Congreso Estatal, no cumplió con la obligación de establecer un procedimiento adecuado para que los gobernados sean escuchados previamente al acto de aplicación que tienda a privarlos de cualesquiera de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los promoventes estiman violado por los artículos cuya validez cuestionan, en lo conducente prevé:

“ARTICULO 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”.

Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que de entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del citado artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa, cuya esencia se traduce como un derecho que tienen los gobernados no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de tal manera que éste queda obligado a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

Lo anterior se ha considerado en las tesis y jurisprudencia que a continuación se transcriben:

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectados por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos”. (Tesis de jurisprudencia ochenta, publicada en la página noventa y cuatro, Tomo I, Pleno, Séptima Epoca, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos noventa y cinco).

“AUDIENCIA, GARANTIA DE, MATERIA ADMINISTRATIVA.- Si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse”.

(Tesis publicada en la página cuatrocientos noventa y cuatro, Tomo CII, Quinta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación).

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La autoridad legislativa respeta la garantía de audiencia al establecer en la ley respectiva un recurso, mediante el cual los particulares afectados puedan impugnar los actos de las autoridades aplicadoras”.

(Tesis publicada en la página veintitrés, Volumen 157-162, Primera Parte, Pleno, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación).

“ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIA DEL.- La garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, no sólo es obligatorio para las autoridades judiciales y administrativas sino que rige también para el Poder Legislativo, el cual está obligado a decretar leyes en las que respete la citada garantía a favor de los particulares, para que estos puedan hacer valer sus derechos”.

(Tesis publicada en la página novecientos sesenta y cuatro, Tomo CVII, Segunda Sala, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación).

Los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, cuya constitucionalidad se cuestiona, prevén:

“ARTICULO 59.- Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por las instituciones especializadas de procuración que se prevén en este ordenamiento, con multa por el equivalente de una a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado”.

“ARTICULO 60.- En casos de reincidencia o particularmente graves, las multas podrán aplicarse hasta por el doble de lo previsto en el artículo anterior e inclusive arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. Se entiende por reincidencia que el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir de la fecha de la primera infracción”.

“ARTICULO 61.- Las sanciones por infracción a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, se impondrán con base, indistintamente, en:

I) Las actas levantadas por la autoridad;

II) Las indagaciones efectuadas por el personal propio o adscrito de la institución especializada de procuración;

III) Los datos comprobados que aporten las niñas, niños, y adolescentes o sus legítimos representantes; o

IV) Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción correspondiente”.

“ARTICULO 62.- Para la determinación de la sanción, la institución especializada de procuración estará a lo dispuesto por esta ley y las disposiciones derivadas de ella, considerando, en el siguiente orden:

I) La gravedad de la infracción;

II) El carácter intencional de la infracción;

III) La situación de reincidencia;

IV) La condición económica del infractor”.

Como puede observarse, en los numerales anteriores el legislador local estableció la forma en que serán sancionadas las infracciones a la ley, con base en qué datos o circunstancias se impondrán dichas sanciones; y los elementos que se tomarán en consideración para su determinación; pero al no consignar un procedimiento a través del cual se oiga al posible infractor y se le dé la oportunidad de defenderse antes de que las autoridades correspondientes apliquen las sanciones predeterminadas, es innegable que con ello se transgrede la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

No es óbice a lo anterior, el que el Congreso del Estado aduzca que en los artículos 1 y 62 del Código de Procedimientos Contencioso-Administrativo de la Entidad, se otorga una acción a los particulares para que acudan ante la Sala Administrativa del Poder Judicial a efecto de revisar la validez de cualquier resolución administrativa que los afecte, por virtud de que la garantía de audiencia debe ser previa y no a posteriori, por lo que la existencia de ese juicio contencioso no salvaguarda la referida garantía de previa audiencia.

Tampoco es obstáculo el diverso argumento del Congreso Estatal, en el que señala que el hecho de que la ley impugnada no establezca un procedimiento para oír al particular que pueda ser sancionado, no lo priva de la garantía de previa audiencia porque conforme a los artículos 3o. de la propia Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, 5 y 8, fracción II, del Código de Procedimientos Contencioso-Administrativo y 6 y 71, fracción XXXI, de la Constitución Política, todos del Estado de Campeche, se obliga a las autoridades aplicadoras de la ley a respetar las garantías individuales, entre ellas, la de previa audiencia, cuyo incumplimiento se declarará ilegal.

Lo anterior es así, porque si bien es verdad que las autoridades aplicadoras de la ley están obligadas a respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, aun cuando la ley del acto sea omisa en establecerla; tal circunstancia de manera alguna exime al Poder Legislativo de la obligación de consignar en la ley, el procedimiento necesario para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse en aquellos casos en que resultan afectados, puesto que, como quedó establecido, la obligación de respetar la garantía de audiencia rige también para los órganos legislativos y no sólo para las autoridades administrativas.

Además, aun cuando se considere que las autoridades respectivas para determinar la sanción correspondiente tomarán en cuenta "la condición económica del infractor", tal particularidad no es indicativa de que forzosa y necesariamente se va a otorgar la citada garantía de audiencia, pues ese dato lo pueden obtener a través de cualquier otro medio, y no necesariamente del interesado.

Por último, toda vez que la violación al artículo 133 de la Constitución Federal, se hizo depender de las cuestiones de inconstitucionalidad analizadas anteriormente, las cuales resultaron fundadas, por tal motivo también se debe declarar fundada la violación que se alega de este precepto.

En tal virtud, al ser fundada la acción de inconstitucionalidad, procede declarar la invalidez de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, por las consideraciones precisadas en esta resolución.

La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente de la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Campeche.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Campeche.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, publicados en el Periódico Oficial del Estado el cinco de julio de dos mil cuatro.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las autoridades y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. No asistió, previo aviso el Ministro Juan N. Silva Meza.

Dada la ausencia del señor Ministro Ponente, el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz hizo suyo el proyecto.

Firman los señores Ministro Presidente y Ministro José Ramón Cossío Díaz que hizo suyo el proyecto, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ministro que hizo suyo el proyecto, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 24/2004, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Campeche, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional del dicho Estado. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado punto Tercero resolutivo de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Sesión Pública celebrada el dos del mes actual.- México, Distrito Federal, a veintidós de agosto de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

VOTO Concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, con relación a la Acción de Inconstitucionalidad 24/2004, promovida por los diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional de dicho Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ, CON RELACION A LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2004 PROMOVIDA POR LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUGESIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos, declaró la invalidez de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, publicados en el Periódico Oficial del Estado el cinco de julio de dos mil cuatro. Ello, esencialmente porque los artículos impugnados resultaron violatorios del artículo 14 constitucional y consecuentemente del 133, en virtud de que el legislador de Campeche omitió establecer un procedimiento mediante el cual los afectados tuvieran la oportunidad de defenderse cuando fueran a ser sancionados por los ilícitos contenidos en las normas referidas.

En la sesión en que se resolvió el asunto manifesté que si bien compartía la postura de la mayoría, deseaba reservar mi opinión respecto a la violación concreta que, a mi juicio, realmente presentan los artículos impugnados.

He dividido este voto en los siguientes apartados: 1) Delimitación del problema de constitucionalidad; 2) Imprecisiones de la ley; 3) Suplencia de la queja y declaratoria de inconstitucionalidad.

1. Delimitación del problema de constitucionalidad

Desde mi punto de vista, el problema que debíamos atender en este caso no se circunscribe solamente a la falta de un procedimiento en la Ley impugnada, mediante el cual sus destinatarios puedan defenderse. El problema es más amplio y más complejo: la inconstitucionalidad de las normas impugnadas deriva más bien de una violación al principio de seguridad jurídica, en tanto no quedan adecuadamente precisadas las condiciones y los supuestos de aplicación de las sanciones.

La Ley impugnada sólo establece principios rectores, derechos para los destinatarios de la misma, y un capítulo genérico de sanciones, pero no describe ni establece un catálogo de conductas ilícitas a las cuales asociar dichas consecuencias jurídicas. En consecuencia, no hay razón para que el legislador haya establecido dicho capítulo de sanciones en tal ordenamiento. En efecto, de la lectura íntegra de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, se advierte que con el objeto de proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes y el señalamiento de los órganos del Estado que se integran al Sistema Estatal de Protección a la Infancia, lo único que se establece es una declaratoria de derechos universales y principios rectores para dichas personas¹.

2) Imprecisiones de la ley

La Ley impugnada da lugar a ambigüedades realmente importantes a partir de las cuales, lejos de lograr una protección eficaz de los menores, acabarán perjudicándolos. Para justificar lo anterior, pongo los siguientes ejemplos extraídos de la propia ley impugnada:

El artículo 13 señala: "Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de sus padres o de los familiares con los que convivan, ni causa de la pérdida de patria potestad. El Estado velará porque sólo sean separados de sus padres y de sus madres mediante sentencia (...)" ¿Quién es el sujeto obligado en este caso? Al no estar determinado con algún grado de precisión el sujeto obligado, resulta extraordinariamente complicado establecer o señalar una sanción.

En el artículo 59 reza: "Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley serán sancionadas por las instituciones especializadas de procuración". A lo largo de la Ley encontramos que las instituciones especializadas son: la Secretaría de Salud, la Procuraduría de la Defensa del Menor, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Registro Estatal de Niñas y Niños, el Ministerio Público, los Municipios, y el Estado. Hay, como se ve, un gran número de autoridades, y una enorme generación de supuestos. En la realidad empírica ¿cómo se surten esas competencias? ¿Quién sanciona qué conducta? ¿Cuáles son los límites de estas autoridades? Ninguna de estas preguntas quedan respondidas en el entramado de artículos de la Ley.

¹ Del Título Segundo al Décimo prevé el derecho a la vida, a la identidad, a la salud, a la alimentación, vestido, y vivienda; a vivir en familia, a la educación, al descanso, al juego y al deporte, a participar, a la prioridad, a la no discriminación, a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo psicofísico, al turismo, a la cultura. Se prevé lo relacionado con las niñas, niños y adolescentes con capacidades diferentes; de los que se encuentran en circunstancias difíciles de carácter social; de aquellas con adicciones; de las que son víctima de maltrato; los de situación de calle; del maltrato y abuso; de los sustraídos y extraviados; del trabajo infantil; del derecho al debido proceso. Asimismo, se establece lo relativo a la procuración, defensa y protección de los derechos de los menores, así como del sistema estatal de protección a la infancia.

El artículo 27 establece un derecho que se denomina de "prioridad" que dice: "Niñas, niños y adolescentes, tienen derecho a que se les asegure prioridad en el ejercicio de todos sus derechos especialmente a que: a) se les brinde protección y socorro en cualquier circunstancia y con la oportunidad necesaria; b) se les atienda antes de que los adultos en todos los servicios en igualdad de condiciones; c) se considere el diseñar y ejecutar la políticas públicas necesarias para la protección de sus derechos; d) se asignen mayores recursos a las instituciones encargadas de proteger sus derechos". Una vez más ¿cómo se viola este derecho y quién puede violarlo? ¿Lo violan los padres? Si es así, ¿las autoridades e instituciones referidas en el párrafo anterior tienen facultades para sancionar a los padres?

Así las cosas, es claro que la Ley impugnada adolece de una deficiencia técnica muy importante, porque a lo sumo establece un catálogo de derechos y principios generales, pero en ningún caso estableció supuestos específicos de infracciones concretas; tampoco precisó adecuadamente quiénes son los destinatarios de las normas (los posibles infractores); y mucho menos previó un procedimiento para que los infractores, en su caso, se puedan defender.

3) Suplencia de la queja y declaratoria de inconstitucionalidad

Dadas las inconsistencias que he señalado, y en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considero que habría sido posible declarar la invalidez de las normas impugnadas no solo por el artículo 14 constitucional (garantía de previa audiencia), sino también por el 4 y 18, de conformidad con las siguientes consideraciones.

El artículo 4 constitucional, en sus últimos tres párrafos, establece los principios jurídicos sobre los cuales debe construirse la normatividad en materia de derechos de la niñez y la infancia en el Estado Mexicano². Dentro de estas máximas de optimización podemos encontrar el reconocimiento y la garantía de derechos fundamentales tales como la dignidad, la alimentación, la salud y el desarrollo integral.

Por su parte, el artículo 18, a partir de su más reciente reforma de doce de diciembre de dos mil cinco, estableció un mandato general para que las entidades federativas y el Distrito Federal establecieran un sistema integral de justicia para menores infractores en la que, esencialmente, se les garantizara un debido proceso legal³.

Pues bien, las graves fallas en cuanto a técnica legislativa que se advierten en la ley impugnada, a las que me he referido anteriormente, hacen prácticamente imposible la realización de los principios que el Poder Reformador de la Constitución estableció a favor de los menores en los artículos 4 y 18 antes señalados. Esto, porque el legislador local se limitó a establecer un conjunto de "buenos deseos" (lineamientos) en una serie de disposiciones, reconociendo derechos e identificando algunas autoridades, pero nunca relacionó esos "buenos deseos" con las conductas de las autoridades, con las sanciones, ni con un procedimiento. En consecuencia, lejos de proteger a los niños, a las niñas y a los adolescentes en el Estado de Campeche, la ley impugnada se torna inaplicable y, paradójicamente, podría favorecer las irregularidades y las ilicitudes que justamente la Ley está tratando de evitar.

Cabe destacar, que el desorden legislativo al que me he venido refiriendo se agudiza al momento de establecer una serie de sanciones absolutamente desconectadas de los ilícitos correspondientes y del procedimiento respectivo, lo cual va en contra el espíritu garantista que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha buscado imprimir al Derecho Administrativo Sancionador, de conformidad con la siguiente tesis de jurisprudencia:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCION DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VALIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TECNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un

² "Artículo 4o. (...) Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de **alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral**.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el **deber de preservar estos derechos**. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el **respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos**.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los **derechos de la niñez**".

³ El artículo 18 constitucional, en sus párrafos 4o., 5o. y 6o., señala: "Artículo 18. (...) La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves (...)"

análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador - apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal⁴.

Si nos tomamos en serio esta interpretación, entonces hemos de asumir que la sanción administrativa, al igual que las penas, constituye una reacción frente a la conducta ilícita y que, dada esta similitud, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede, de manera prudente, acudirse a los principios penales sustantivos. Ante esta determinación, llama la atención el hecho de que en la ley impugnada no están identificados los destinatarios de las normas (especialmente los sujetos obligados que serán eventualmente sancionados), los supuestos de hecho de las sanciones (los ilícitos o los "tipos"), las modalidades sancionadoras ni las condiciones procesales o procedimentales necesarias para la aplicación de las sanciones.

Por todo lo anterior, considero que tal como está redactada la ley, y de acuerdo con su objetivo, no queda justificado el Título de "sanciones" que contiene. Para que tal capítulo cobrara sentido, sería necesario una serie de adecuaciones legislativas. Así, a mi juicio, el legislador debió haber dispuesto lo siguiente:

- Un catálogo de infracciones concretas.
- Especificar quiénes en cada caso son los posibles infractores (padres, tutores, autoridades estatales, etc.)
- Prever un procedimiento de defensa para los infractores

Todas estas omisiones se hacen patentes especialmente si tomamos en cuenta que el legislador local estableció un capítulo de obligaciones para los ascendientes, tutores, custodios y autoridades. Para los primeros, respecto a proporcionar una vida digna, de alimentos, a un desarrollo de su personalidad etcétera; y para las autoridades, la obligación de garantizar el cumplimiento de dichos deberes.

En consecuencia, considero que debió haberse declarado la invalidez del capítulo de sanciones que corresponde a los artículos 59 al 62 de la Ley de Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, por haber resultado violatorios de los artículos 4, 14 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto, como ya señalé, contradicen el espíritu protector de los derechos de los niños y las niñas y oscurecen el mecanismo de protección que todo procedimiento sancionatorio debe garantizar.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 24/2004, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Campeche, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional del dicho Estado. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

⁴ Tesis P./J. 99/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, agosto de 2006 página 1565. Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.