

## PODER JUDICIAL

---

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

---

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 20/2013, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**

---

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2013  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE:** LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
**SECRETARIO:** RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN

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

**VISTOS**, para resolver, los autos correspondientes a la acción de inconstitucionalidad 20/2013, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para combatir el Decreto número 2087, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, el diez de julio de dos mil trece, mediante el cual reforma el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de la entidad, y

#### RESULTANDO

(1) **I. Demanda, turno y admisión.** Mediante escrito de ocho de agosto de dos mil trece<sup>1</sup>, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el mismo día, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, Raúl Plascencia Villanueva, presentó demanda de acción de inconstitucionalidad contra el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto número 2087, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el diez de julio de dos mil trece.

(2) Dentro del curso en comento señaló, como órganos demandados, al Gobernador y al Congreso, ambos del Estado de Baja California Sur, y mencionó que, en su concepto, el precepto combatido era violatorio de los artículos 1, 11, 18, 19, y 21, así como 16, en relación con el 73, fracción XXI, todos ellos de la Constitución Federal; además del 7 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 3, 9 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

(3) Visto el escrito de demanda en cita, mediante proveído de nueve de agosto de dos mil trece<sup>2</sup>, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 20/2013, y remitirla al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien, por razón de turno, correspondió conocer de ella, como se desprende de la certificación que, al efecto, emitió el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal<sup>3</sup>.

(4) Por acuerdo de doce de agosto<sup>4</sup> siguiente, el Ministro Instructor admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad y, en lo que importa, ordenó dar vista a los poderes demandados para que, dentro del plazo concedido al efecto, rindieran sus respectivos informes; requirió al Congreso de Baja California Sur para que, al hacerlo, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, y ordenó correr traslado al Procurador General de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento correspondiente.

(5) **II. Conceptos de invalidez.** Dentro de su escrito inicial de demanda<sup>5</sup>, la parte accionante formula tres conceptos de invalidez, dentro de los que sostiene, en esencia, que el precepto combatido es inconstitucional e inconvencional, pues vulnera los derechos a la libertad personal y de tránsito, así como los principios *pro persona*, de presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, y destaca que el Pacto Federal autoriza el arraigo, como un derecho de excepción, sólo en casos de delincuencia organizada, y dispone que el Congreso de la Unión será el único que podrá legislar sobre el particular.

(6) Lo anterior lo desarrolla, sustancialmente, de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> Visible en las fojas uno a cuarenta y ocho del expediente.

<sup>2</sup> Foja cincuenta y siete del toca.

<sup>3</sup> Consultable en la página cincuenta y ocho del expediente.

<sup>4</sup> Páginas cincuenta y nueve, y sesenta.

<sup>5</sup> Páginas uno, a cuarenta y ocho del toca.

### Primer concepto de invalidez

(7) - Los artículos 7 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el 1 y 2 de la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre, reconocen que la libertad personal es un derecho del hombre desde que nace, y esta previsión se encuentra reconocida en la Ley Fundamental que, en su artículo 16, establece que la referida libertad sólo puede restringirse en casos de flagrancia o urgencia del delito, a través del arraigo y la orden de aprehensión, figuras que quedan condicionadas a la existencia de una orden emitida por la autoridad judicial competente, en la que se funde y motive su decisión, mientras que en el diverso artículo 11 protege la libertad de tránsito y deambulación de las personas por el territorio nacional;

(8) - Así, al contrastar la figura del arraigo, que consiste en detener a una persona, sin que existan indicios de su responsabilidad penal, para investigarla, con los dispositivos jurídicos internacionales previamente referidos, es posible concluir: que aquella se traduce en una violación al derecho a la libertad personal, y en una detención arbitraria, que trasgrede los principios de presunción de inocencia, seguridad jurídica, legalidad y, *pro persona*; quien es sometido a esta medida, se encuentra en plena incertidumbre jurídica, pues sin estar sujeto a un procedimiento penal, es tratado como indiciado, lo que vulnera los principios de seguridad jurídica, presunción de inocencia, y debido proceso, este último, porque no tiene acceso a la asesoría de un abogado, ni está en aptitud de presentar pruebas o defenderse para demostrar su inocencia, con lo que se viola también su derecho de audiencia previa, y al no haber indicios de responsabilidad en su contra, se violenta, igualmente, el principio *pro persona*, pues la autoridad investigadora podría aplicar medidas cautelares menos lesivas de los derechos fundamentales;

(9) - Lo apuntado evidencia que el arraigo es contrario a los instrumentos internacionales anotados, que forman parte del marco jurídico nacional y, en esta lógica, la norma impugnada, en tanto viola los derechos y principios previamente señalados, debe declararse inválida;

(10) - Lo anterior, máxime que, por las características descritas, amplía las posibilidades de que una persona sea sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes;

(11) - Sobre el particular, y tomando como base el principio *pro persona* contenido en el artículo 1 constitucional, se aduce que, para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, este Alto Tribunal debe privilegiar, como parámetro de control, la Convención Americana de los Derechos Humanos, que otorga mayor protección a los derechos de las personas;

(12) - Aun cuando el arraigo constituya una medida precautoria encaminada a garantizar la disponibilidad del inculpado durante la averiguación previa, ante la posibilidad de que se sustraiga de la acción de la justicia y, para decretarlo, sea necesaria la solicitud expresa del Ministerio Público al Juez competente; la existencia de una averiguación previa, y el riesgo fundado de que el indiciado podría sustraerse de la acción de la justicia, no debe soslayarse que su efecto es privar de la libertad personal al arraigado, a quien se obliga a permanecer en un determinado inmueble bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, y se le impide realizar sus actividades cotidianas lo que, indiscutiblemente, se traduce en la afectación a su libertad, y

(13) - Atento a lo anterior, se considera que el arraigo es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida que limita el derecho a la libertad personal del arraigado, a quien se impide disfrutar de su libertad personal y de tránsito; que sea puesto a disposición del Juez y ejerza su derecho al debido proceso; se presuma inocente, y se respeten sus derechos humanos, conclusión que encuentra apoyo en la tesis número I.4o.A.2 K (10a.), con rubro: **“PERSONAS JURÍDICAS. SON TITULARES DE LOS DERECHOS HUMANOS COMPATIBLES CON SU NATURALEZA”**.

### Segundo concepto de invalidez

(14) - El precepto impugnado es contrario al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, que faculta, en exclusiva, al Congreso de la Unión, para legislar en materia de delincuencia organizada, en la lógica de que el diverso artículo 16, párrafo octavo, de la propia Ley Fundamental prevé, expresamente, que el arraigo sólo procede en delitos de esa naturaleza;

(15) - El criterio referido se confirma con la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: **“DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LOS CONGRESOS LOCALES CONTABAN CON FACULTADES CONCURRENTES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE JUNIO DE 2008)”**, y

(16) - El artículo 16, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, que autoriza el arraigo sólo en delitos de delincuencia organizada, y debe ser revisado a la luz de los contenidos constitucionales incluidos a través de la reforma de diez de junio de dos mil once, es parte de una reforma integral para instalar el sistema penal acusatorio, publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, en la que destaca el artículo Décimo Primero Transitorio, del que se desprende que el arraigo domiciliario, tratándose de delitos graves, sólo podrá solicitarse mientras entra en vigor el mencionado sistema penal.

### Tercer concepto de invalidez

(17) - El precepto controvertido viola el artículo 16 constitucional, al contrariar los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues permite el arraigo para el caso de delitos graves, con lo que amplía los supuestos de procedencia de esta medida a los ilícitos así calificados en el artículo 148 del Código Penal adjetivo de Baja California Sur, entre los que se encuentra el de lesiones culposas, aborto, ultraje a la moral pública o falsedad en declaraciones, aunque dichas conductas no están relacionadas con la delincuencia organizada;

(18) - Al abordar esta figura, el legislador secundario deberá hacerlo bajo el principio de *ultima ratio*, al tratarse de una medida cautelar que, *per se*, atenta contra el derecho a la libertad personal y de tránsito, y resulta inconveniente, por lo que debe permitirse sólo en situaciones extremas, lo que no acontece con la norma impugnada, y

(19) - Lo anterior ha sido confirmado en las tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, y la Primera Sala de este Alto Tribunal que, respectivamente, tienen los siguientes rubros: **“ARRAIGO, ORDEN DE. AFECTA LA LIBERTAD PERSONAL Y DE TRÁNSITO”** y **“ARRAIGO DOMICILIARIO, ORDEN DE. AFECTA LA LIBERTAD PERSONAL”**.

(20) **III. Informe del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de septiembre de dos mil trece<sup>6</sup>, el Subsecretario de la Consejería Jurídica, dependiente de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Baja California Sur, rindió informe en representación del Gobernador de la entidad.

(21) Dentro del documento atinente, en esencia, señaló que era cierto el acto reclamado, y que fundó su actuación en el artículo 79, fracción II, de la Constitución del Estado, que lo faculta a publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes del Congreso.

(22) **IV. Informe del Poder Legislativo.** Por su parte, mediante oficio número 2737/2013, de diez de septiembre de dos mil trece<sup>7</sup>, recibido en este Alto Tribunal el dieciocho siguiente, el Oficial Mayor del Congreso de Baja California Sur, como representante legal de dicho órgano legislativo, rindió el informe que le fue solicitado dentro de este medio impugnativo, en el que manifestó, sustancialmente, lo siguiente:

(23) - La acción de inconstitucionalidad es improcedente, pues no se vulneran los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, y la accionante sólo puede intentar esta clase de medios de control constitucional cuando se actualice este supuesto;

(24) - En el caso, no debe soslayarse que el artículo Décimo Primero Transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho evidencia que la intención del legislador fue preservar el arraigo, para que las autoridades de procuración de justicia, Federal y locales, contaran con esta herramienta, al menos, hasta que entrara en vigor el sistema penal acusatorio y, por tanto, dicha figura puede ser implementada en las legislaciones locales, siempre que se adecue a los parámetros establecidos en la disposición de tránsito referida, a saber, que se aplique sólo para delitos graves, y por un máximo de cuarenta días;

(25) - Tanto la Constitución como los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano establecen, como regla general, que todas las personas gozarán de todos los derechos humanos, aunque reconocen también excepciones a lo mencionado, por ejemplo, la Ley Fundamental dispone que éstos podrán ser restringidos o suspendidos en los casos y conforme a las condiciones en ella previstos;

(26) - En el caso, existe un fundamento formal y material expreso, que determina la validez plena de la disposición legal controvertida y, en este orden de ideas, es claro que el promovente carece de facultades para intentar este medio impugnativo ya que, se insiste, no existe violación alguna a los derechos humanos;

(27) - Además, no se invade la competencia del Congreso de la Unión, pues fue dicha instancia la que determinó incluir el citado artículo Décimo Primero Transitorio en el que, se insiste, se decidió preservar la figura del arraigo hasta que entrara en vigor el sistema penal acusatorio, por lo que puede ser implementada en el ámbito local, siempre que cumpla las condiciones en él previstas, y toda vez que son atendidas en el precepto ahora combatido, éste debe estimarse constitucional;

(28) - El artículo impugnado otorga una mayor protección a los derechos humanos, pues establece que el arraigo sólo podrá decretarse por la autoridad judicial competente, previa petición del Ministerio Público, en el caso de delitos graves cuya averiguación previa no esté concluida, cuando haya temor fundado de que el inculpado pueda evadir la acción de la justicia y durante la subsistencia de esta medida puedan allegarse mayores elementos probatorios a la investigación, y siempre que se proteja la vida, así como la integridad de

<sup>6</sup> Consultable en la foja setenta y siete de los autos.

<sup>7</sup> Agregado en las fojas ochenta y siete, a ciento siete del expediente.

las personas y bienes jurídicos, a lo que debe agregarse que la duración de dicha medida se redujo a veinte días (menor que en la legislación federal), y se precisó que, en el lugar en que se cumpla, deberán preservarse los derechos humanos del arraigado, además del trato digno, la comunicación con familiares y defensa, así como su integridad física, psicológica y moral, aunado a que se estipuló que cualquier organismo de protección de derechos humanos podría revisar, en cualquier momento, el cumplimiento de las condiciones referidas;

(29) - El arraigo ya estaba previsto en la legislación estatal, no se creó a través de la reforma combatida y, por tanto, el artículo impugnado deriva de una reforma encaminada a mejorar la previsión existente hasta entonces, de forma que no se invade la esfera de atribuciones del Congreso, pues de acuerdo con el artículo Décimo Primero Transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, era válido que las legislaturas locales legislaran sobre el particular, pues podrían hacerlo mientras entra en vigor el sistema penal acusatorio ya que, mientras tanto, la medida referida sigue vigente en las entidades federativas;

(30) - Sería grave, en el actual sistema de justicia penal, privar al Ministerio Público de la figura jurídica en cuestión, y resultaría más delicado todavía no proporcionarle a cambio un instrumento que evite, de manera efectiva, que los indiciados, en el caso de delitos graves, evadan la acción de la justicia, pues ello sería factor de impunidad y descontento social, además de que representaría un acto irresponsable;

(31) - Si bien se aprobó, el dos de mayo de dos mil trece, un Código Procesal Penal acorde con la reforma constitucional antes apuntada, conforme al cual, a partir de julio de dos mil catorce, dejará de aplicarse el arraigo, en él se prevén otra serie de medidas cautelares para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento;

(32) - No debe perderse de vista que el arraigo no es una facultad discrecional del Ministerio Público, sino que debe cumplir con diversos requisitos establecidos en la normativa aplicable, pues sólo así, la autoridad judicial podrá decidir si obsequia o no la medida solicitada, y

(33) - Si se suprimiera la figura en comento, tendrían que implementarse otros mecanismos jurídicos de los que pudiera valerse la autoridad investigadora, para cumplir con su obligación de procurar e impartir justicia.

(34) **V. Cierre de instrucción.** Tramitado el procedimiento respectivo, mediante acuerdo de diez de octubre de dos mil trece<sup>8</sup>, el Ministro Instructor determinó cerrar la instrucción del presente asunto, con lo que los autos quedaron en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO

(35) **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce jurisdicción, y el Tribunal Pleno es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g)<sup>9</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I<sup>10</sup>, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

(36) Lo anterior, toda vez que el accionante plantea la posible contradicción entre lo establecido en el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales.

(37) **SEGUNDO. Oportunidad.** La demanda que dio origen a la acción de inconstitucionalidad que se analiza fue presentada dentro del plazo legal previsto al efecto, como se evidencia con las consideraciones que se desarrollan a continuación.

---

<sup>8</sup> Visible en la foja ciento noventa y cinco del toca.

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

(...)

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

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...)

<sup>10</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

(...)

(38) El artículo 60<sup>11</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en esencia, que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la ley o tratado impugnados en el medio oficial correspondiente, y precisa que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

(39) En el caso, el accionante combatió el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur, que fue reformado mediante Decreto número 2087, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de la entidad el miércoles diez de julio de dos mil trece, como se desprende de las copias que, de dicho medio de difusión, obran agregadas en autos<sup>12</sup>.

(40) En esta lógica, el término de treinta días naturales para promover el presente medio de control de constitucionalidad transcurrió entre el jueves once de julio, y el viernes nueve de agosto, ambos de dos mil trece.

(41) Ahora bien, como ha sido señalado con anterioridad en el cuerpo de la presente ejecutoria<sup>13</sup>, la demanda promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue recibida en este Alto Tribunal el ocho de agosto de dos mil trece, esto es, dentro del plazo legal conferido al efecto.

(42) En virtud de lo anterior, es inconcuso que, como se adelantó, la acción de inconstitucionalidad que se atiende fue recibida oportunamente y, por tanto, lo conducente es tener por satisfecho este requisito de procedencia.

(43) **TERCERO. Legitimación.** En el caso, la acción de inconstitucionalidad que se analiza fue promovida por quien está legitimado para ello, como se evidencia a continuación.

(44) En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>14</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, sustancialmente, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, y los tratados internacionales de los que México sea parte.

(45) Por otra parte, el artículo 11<sup>15</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia establece que el actor deberá comparecer a juicio a través de los funcionarios que se encuentren facultados conforme a las normas que los gobiernen.

(46) En el caso, como se adelantó, la acción de inconstitucionalidad es intentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la intención de combatir el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur, esencialmente, al estimar que vulnera los derechos humanos a la libertad personal y de tránsito, así como los principios *pro persona*, de presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

(47) Ahora bien, la demanda atinente es suscrita por Raúl Plascencia Villanueva, quien se ostenta como Presidente del órgano constitucional autónomo indicado y, para acreditar tal carácter, acompaña copia simple del escrito de cinco de noviembre de dos mil nueve<sup>16</sup>, en el que el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República le comunica que, en sesión de esa fecha, se acordó elegirlo para que ocupara el plazo con el que comparece, durante el periodo comprendido entre el dieciséis de noviembre de dos mil nueve, y el quince noviembre del dos mil catorce.

---

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

(...)

<sup>12</sup> En las fojas cincuenta y uno, a cincuenta y seis.

<sup>13</sup> Ver párrafo uno del apartado de "Resultandos".

<sup>14</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...)

<sup>15</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

<sup>16</sup> Foja cincuenta del tomo.

(48) Al respecto, debe decirse que, además, es un hecho notorio para este Alto Tribunal que, efectivamente, el promovente ocupa el cargo con el que se ostenta, lo que se cita con apoyo en la tesis siguiente:

**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.** Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.<sup>17</sup>

(49) En relación con lo apuntado, debe señalarse que los artículos 15, fracción I<sup>18</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18<sup>19</sup> de su Reglamento Interno, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su Presidente.

(50) En consecuencia, como se adelantó, lo conducente es concluir que, en la especie, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para acudir, como actor, a este medio de control constitucional pues, atento a las consideraciones desarrolladas, satisface los extremos previstos en la normativa aplicable al efecto.

(51) **CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Al rendir su informe dentro del presente medio impugnativo, el Poder Legislativo de Baja California Sur, en lo que importa, señaló que esta acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, esencialmente, atento a que, en su concepto, no se vulneran los derechos humanos consagrados en la Carta Magna, ni en los tratados internacionales de los que México es parte, y la accionante sólo puede intentar esta clase de medios de control constitucional cuando se actualice este supuesto.

(52) En efecto, como se apuntó previamente en esta ejecutoria, a juicio del legislador estatal, en el caso, no debe soslayarse que el artículo Décimo Primero Transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho evidencia que la intención del legislador fue preservar el arraigo, para que las autoridades de procuración de justicia, Federal y locales, contaran con esta herramienta, al menos, hasta que entrara en vigor el sistema penal acusatorio, por lo que dicha figura puede implementarse en las legislaciones locales, siempre que se adecue a los parámetros establecidos en la disposición de tránsito referida.

(53) Además, estima que tanto la Constitución como los tratados internacionales establecen, como regla general, que todas las personas gozarán de todos los derechos humanos aunque, como excepción a lo mencionado, la Ley Fundamental dispone que éstos podrán ser restringidos o suspendidos en los casos y conforme a las condiciones en ella previstos y, en el caso, existe un fundamento que determina la validez plena de la disposición legal controvertida, por lo que el promovente carece de facultades para intentar este medio impugnativo ya que, se insiste, no existe violación alguna a los derechos humanos.

(54) Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que deben desestimarse los argumentos recién sintetizados, toda vez que involucran cuestiones estrechamente relacionadas con el fondo del asunto que, por tanto, no puede ser atendida en este momento.

(55) Esto es así, pues de la relatoría del escrito de demanda que ha quedado inserta, previamente, en esta ejecutoria, es dable desprender que el planteamiento medular del accionante se hace consistir en que, en el caso, el precepto combatido violenta los derechos humanos a la libertad personal y de tránsito, así como los principios *pro persona*, de presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

(56) Por su parte, como se ha apuntado, el planteamiento de improcedencia que formula el Congreso del Estado descansa, precisamente, en la idea de que el dispositivo jurídico tildado de inconstitucional no vulnera los derechos humanos consagrados en la Carta Magna, ni en los tratados internacionales de los que México es parte, por lo que el accionante carece de atribuciones para intentar este medio de control constitucional.

<sup>17</sup> Tesis 74/2006, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 963, número de registro: 174,899.

<sup>18</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

<sup>19</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

(57) Así las cosas, es claro que el argumento de improcedencia que se analiza está íntimamente vinculado con el fondo del asunto y, por tanto, debe desestimarse, conclusión que encuentra apoyo en la jurisprudencia que se cita a continuación:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”<sup>20</sup>

(58) Así las cosas, al haberse desestimado el planteamiento de improcedencia que se hizo valer en el caso, y en virtud de que este órgano jurisdiccional, de oficio, no advierte que se actualice alguno distinto, lo conducente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

(59) **QUINTO. Estudio de fondo.** Por cuestión de método, se analizarán los conceptos de invalidez señalados como segundo y tercero, en los que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala, esencialmente, que el precepto impugnado es contrario al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General de la República, que faculta, en exclusiva, al Congreso de la Unión, para legislar en materia de delincuencia organizada, bajo la premisa de que el artículo 16, párrafo octavo, de la propia Ley Fundamental, dispone que el arraigo sólo podrá decretarse en delitos de esa naturaleza.

(60) Los planteamientos referidos resultan esencialmente fundados, en términos de las consideraciones que se desarrollan a continuación.

(61) Como se ha apuntado previamente en esta ejecutoria, el artículo 113 de la legislación procesal penal del Estado de Baja California Sur, ahora impugnado, fue reformado mediante Decreto número 2087, publicado en el Boletín Oficial del Estado, y quedó redactado de la siguiente forma:

**“Artículo 113.** El arraigo es una medida limitativa de libertad de una persona que sólo puede decretar la autoridad judicial, a solicitud del ministerio público en los casos de delitos graves en que la averiguación previa no esté concluida, haya temor fundado de que el inculpado pueda evadir la acción de la justicia antes de que se ejercite acción penal y se acredite la existencia de indicios suficientes para vincularla con esos delitos, siempre que durante la subsistencia de esta medida puedan allegarse mayores elementos probatorios en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas y bienes jurídicos.

La medida consistirá en prohibir al indiciado que abandone la ciudad sin la autorización del juez que la haya decretado, por un término no mayor de veinte días improrrogables, bajo apercibimiento en caso de incumplimiento de que el arraigado incurrirá en el delito de desobediencia a un mandato de autoridad judicial, sin perjuicio de que la policía ministerial, o en su caso, la policía preventiva vigilen al arraigado y lo detengan por delito flagrante, en cuanto salga de los límites del municipio en que opera la medida.

En el caso de que el sujeto arraigado no tenga domicilio en la jurisdicción del juzgado, el arraigo será necesariamente domiciliario, cualquiera que sea el delito cometido con tal de que sea de los delitos considerados como grave, pero el afectado podrá designar el lugar donde se cumplirá la medida, aunque se trate de un domicilio ajeno, siempre que lo autorice el titular de la vivienda.

Cuando no sea posible el arraigo domiciliario el ministerio público propondrá el lugar en que deba ejecutarse, el cual deberá ser un lugar en el que se le preserven los derechos humanos, el trato digno, la comunicación con sus familiares y la defensa y la guarda de su integridad física, psicológica y moral.

Los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 102 apartado b de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán revisar en todo momento la aplicación de esta medida y el cumplimiento de las condiciones aquí previstas a solicitud de la persona sujeta a ella o a su representante, en los términos que disponga la ley de la materia”.

<sup>20</sup> Tesis 36/2004, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página: 865, número de registro: 181,395.

(62) Ahora bien, sobre el particular, en primer lugar, conviene traer a colación lo determinado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, resuelta el seis de septiembre de dos mil cinco, dada su vinculación al tema del arraigo que nos ocupa.

Al respecto, se sostuvo:

“Ahora bien, el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, cuya invalidez se solicita, establece, como ya se dijo, la figura jurídica del arraigo penal, la cual tiene la doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa como, llegado el caso, evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse, de donde se infiere que no obstante que la averiguación todavía no arroje datos que conduzcan a establecer que en el ilícito tenga probable responsabilidad penal una persona, se puede ordenar la afectación de su libertad personal hasta por un plazo de treinta días, sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el precepto legal impugnado, los elementos de prueba que obran en la averiguación previa aún no son suficientes para que hagan probable la responsabilidad del indiciado y que pueda solicitar la orden de aprehensión, sino que requiere de mayor investigación, pero ante la existencia del riesgo de que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia, se solicita la orden de arraigo, de tal suerte que sin cumplir aún con los requisitos que para la afectación de la libertad exigen los preceptos de la Constitución Federal, al indiciado se le restringe su libertad personal sin que se le dé oportunidad de defensa, sino hasta que se integre la averiguación previa y, de resultar probable responsable en la comisión de un delito, sea consignado ante la autoridad judicial para que se le instruya proceso penal.

Así, la detención de una persona a través del arraigo previsto en el precepto legal impugnado, se prolonga hasta por treinta días sin que se justifique con un auto de formal prisión como lo ordena el párrafo primero del artículo 19 constitucional.

A mayor abundamiento, cabe observar que ni aun tomando como transgredido por el arraigo tantas veces mencionado el artículo 11 constitucional, podría llegarse a conclusión distinta a la que se ha señalado”.

En efecto, el citado precepto constitucional prevé:

**“ARTÍCULO 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”**

Del precepto constitucional transcrito se infiere, para lo que al caso interesa, que la garantía de libertad de tránsito se traduce en el derecho que todo individuo tiene para entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización alguna; libertad que puede estar subordinada a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal y civil, entre otras limitaciones administrativas.

De lo anterior se desprende que las limitaciones o restricciones a la libertad de tránsito se construyen únicamente a que la persona a quien se le impone no pueda abandonar el país o la ciudad de residencia, por encontrarse sujeta a un proceso de índole penal o civil, pero tal restricción no llega al extremo, bajo ninguna circunstancia, de impedir que salga un determinado domicilio (inmueble), y menos aún, que se encuentre bajo la custodia y vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora de delitos, ya que el precepto constitucional en comento no hace referencia a dichos supuestos, sino a través de los estrictos términos que para la afectación a la libertad personal que establecen los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 constitucionales ya mencionados.

Ahora bien, tratándose del arraigo previsto en el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, al arraigado se le impide salir de un inmueble y, por tanto, también se le impide salir de la población en que reside y del territorio nacional, con lo cual también se atenta contra la libertad de tránsito.

Atento a lo anterior, la figura jurídica del arraigo no encuentra sustento alguno en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo expuesto, se concluye que el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, cuya adición se contiene en el Decreto número 790/03 IX P.E., emitido por el Congreso del Estado y publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de agosto de dos mil tres, es violatorio de los artículos 11, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede declarar su invalidez.

No es obstáculo para arribar a la conclusión alcanzada, el hecho de que el citado precepto legal establezca, por una parte, que el juez a quien corresponda resolver sobre la solicitud de arraigo escuchará al indiciado para determinar el domicilio en que habrá de verificarse el arraigo y, por otra, que el arraigo no se llevará a cabo en cárceles o establecimientos de corporaciones policíacas; lo anterior, toda vez que estas circunstancias en nada varían sus efectos trasgresores de la Constitución.<sup>21</sup>

Tal resolución, dio vida a las siguientes tesis:

**“ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite, excepcionalmente, la afectación de la libertad personal del gobernado mediante la actualización de las condiciones y los plazos siguientes: a) en caso de delito flagrante obliga a quien realice la detención, a poner sin demora al indiciado o incoado a disposición de la autoridad inmediata y ésta al Ministerio Público, quien realizará la consignación; b) en casos urgentes, tratándose de delitos graves y ante el riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga a la justicia y no se pueda acudir ante un Juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, supuesto en que tendrá, ordinariamente, un plazo de 48 horas para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; c) mediante orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, quedando obligada la autoridad ejecutora a poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad; d) por virtud de auto de formal prisión dictado por el Juez de la causa, dentro del improrrogable plazo de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición; y, e) tratándose de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, se permite el arresto hasta por 36 horas. Como se advierte, en toda actuación de la autoridad que tenga como consecuencia la privación de la libertad personal, se prevén plazos breves, señalados inclusive en horas, para que el gobernado sea puesto a disposición inmediata del Juez de la causa y éste determine su situación jurídica. Ahora bien, el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, al establecer la figura jurídica del arraigo penal, la cual aunque tiene la doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa y de evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión

<sup>21</sup> Los resolutivos que interesan de la acción de inconstitucionalidad fueron los siguientes: **“PRIMERO.-** Es procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el segundo párrafo del artículo 27 del Código Penal del Estado de Chihuahua, adicionado mediante el Decreto número 790/03 IX P.E., publicado el veintisiete de agosto de dos mil tres en el Periódico Oficial del Gobierno del propio Estado. **SEGUNDO.-** Se reconoce la validez del segundo párrafo del artículo 27 del Código Penal del Estado de Chihuahua adicionado mediante el Decreto número 790/03 IX P.E., del Congreso del Estado de Chihuahua, publicado el veintisiete de agosto de dos mil tres en el Periódico Oficial del Gobierno del propio Estado. **TERCERO.-** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad en relación con la adición al artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, contenida en el Decreto número 790/03 IX P.E., del Congreso de la entidad, publicado el veintisiete de agosto de dos mil tres. **CUARTO.- Se declara la invalidez de la adición del artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua,** contenida en el Decreto número 790/03 IX P.E., del Congreso de la entidad, publicado el veintisiete de agosto de dos mil tres. **QUINTO.-** Esta ejecutoria surtirá plenos efectos a partir del veintiocho de agosto de dos mil tres, en términos del considerando noveno de la misma. LA VOTACIÓN SE DIO EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS: “Así, lo resolvió el Tribunal Pleno en su sesión pública por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón los resolutivos Primero y Segundo, los señores Ministros Cossío Díaz y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho de formular sendos votos particulares, y los señores Ministros Díaz Romero y Gudiño Pelayo razonaron el sentido de sus votos, el señor Ministro Góngora Pimentel salió antes de la votación; y en su sesión pública celebrada el diecinueve de septiembre de dos mil cinco, a la que no asistieron los señores Ministros Cossío Díaz y Silva Meza aprobó, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón los Resolutivos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra, los señores Ministros Presidente Azuela Güitrón y Góngora Pimentel reservaron su derecho de formular sendos votos particulares, el señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho de formular voto concurrente y el señor Ministro Valls Hernández y la señora Ministra Sánchez Cordero manifestaron su adhesión a dicho voto; en la inteligencia de que los señores Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón apoyaron el sentido de su voto en las razones contenidas en el Considerando Octavo y los señores Ministros Aguirre Anguiano, Valls Hernández y Sánchez Cordero lo hicieron en las razones que consignarían en su voto concurrente.”

que llegue a dictarse, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que la averiguación todavía no arroja datos que conduzcan a establecer que en el ilícito tenga probable responsabilidad penal una persona, se ordena la privación de su libertad personal hasta por un plazo de 30 días, sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad.”<sup>22</sup>

**“ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Del citado precepto constitucional se advierte que la garantía de libertad de tránsito se traduce en el derecho que tiene todo individuo para entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización, libertad que puede estar subordinada a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal y civil. Ahora bien, tratándose del arraigo civil, las limitaciones o restricciones a la libertad de tránsito consisten únicamente en que el arraigado no puede abandonar el país o la ciudad de residencia, a menos que nombre un representante y otorgue garantía que responda de lo demandado, pero tal restricción no llega al extremo, como sucede en el arraigo penal, de impedir que salga de un inmueble, y menos aún que esté bajo la custodia y vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora de delitos. En ese sentido, tratándose del arraigo previsto en el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, si al arraigado se le impide salir de un inmueble es obvio que también le está prohibido salir del lugar donde se encuentre, lo que atenta contra su libertad de tránsito.”<sup>23</sup>

(63) Aclarado lo anterior, debe decirse que la reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; 73, fracciones XXI y XXIII; artículo 115, fracción VII y la fracción XIII, del Apartado B, del numeral 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada **el dieciocho de junio de dos mil ocho**, fue trascendente para el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, pues establece un nuevo modelo de justicia penal para pasar del llamado sistema mixto, al acusatorio u oral. Además, introduce la figura del arraigo a través de la cual se permite limitar la libertad personal bajo ciertos requisitos que la propia Constitución señala.

(64) En efecto, el actual texto del artículo 16, **párrafo octavo**, dispone:

‘La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público **y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo** de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.’

(65) Como puede advertirse, en el artículo referido, ahora se establece, constitucionalmente, la procedencia del arraigo única y exclusivamente para delitos de delincuencia organizada, y dispone que la orden deberá ser emitida por la autoridad judicial y a solicitud del Ministerio Público.

(66) Resulta oportuno destacar que, en la misma reforma de dos mil ocho, se modificó la fracción XXI, del artículo 73, de la Carta Magna, para quedar, en ese entonces, como sigue:

**“Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.”<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Tesis XXII/2006, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1170.

<sup>23</sup> Tesis XXIII/2006, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página: 1171.

<sup>24</sup> Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011, tal precepto quedó como sigue: “Art. 73. El Congreso tiene facultad: (...) XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada”. Asimismo, por diversa reforma publicada en el mismo medio oficial de 8 de octubre de 2013, tal precepto y fracción quedó en los siguientes términos: “Art. 73. El Congreso tiene facultad: (...) XXI. Para expedir: (...) b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deben imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada; (...)”

(67) Según se ve, se establece como competencia exclusiva de la Federación el legislar en materia de delincuencia organizada, quedando en consecuencia la facultad accesoria del arraigo, únicamente, a cargo de las autoridades federales.

(68) Las consideraciones anteriores se corroboran con la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

**ARRAIGO EN MATERIA PENAL. A PARTIR DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR SOBRE AQUELLA FIGURA, AL SER FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.** La reforma a los artículos 16 a 22, 73, fracciones XXI y XXIII, 115, fracción VII y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, fue trascendente para el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, pues estableció un nuevo modelo de justicia penal que transformó el sistema mixto en acusatorio u oral; entre otras modalidades, introdujo la figura del arraigo a través de la cual se permite limitar la libertad personal tratándose de delitos de delincuencia organizada, bajo ciertos requisitos que la propia Constitución señala. Es así que a partir de esa fecha el referido artículo 16 reguló constitucionalmente la procedencia del arraigo, reservándola para delitos de delincuencia organizada, respecto de los cuales por disposición expresa del diverso precepto 73, fracción XXI, corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión; de ahí que a partir de esa data los Congresos Locales carecen de competencia para legislar en esa materia.<sup>25</sup>

(69) Es criterio de este Tribunal Pleno que, por su propia y especial naturaleza, las disposiciones transitorias tienen como fin establecer los lineamientos provisionales o de "tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera tal que sea congruente con la realidad<sup>26</sup>.

(70) Ahora bien, en el **Transitorio Décimo Primero** de la misma reforma, se estableció lo siguiente:

**"Décimo Primero.** En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.

Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia."

(71) De la lectura del artículo transitorio en estudio, se advierte que modifica temporalmente el alcance del arraigo hasta la entrada en vigor del sistema penal acusatorio federal, posibilitando la emisión de órdenes de arraigo en casos distintos a los de delincuencia organizada, en un lugar específico y por un término más limitado, para permitirlo en delitos graves, en el domicilio del indiciado y hasta por un máximo de cuarenta días.

(72) Sin embargo, en concepto de este Alto Tribunal, el transitorio en ningún momento modifica la competencia federal para emitir esa orden de arraigo, ni permite interpretar que los ministerios públicos o jueces locales puedan participar de tal decisión.

(73) Así, la competencia para emitir órdenes de arraigo no existía sino hasta la modificación en comento al artículo 16 de la Constitución, y se reservó sólo para delitos de delincuencia organizada, ahora exclusiva a nivel federal. De este modo puede entenderse que el transitorio permita una mayor extensión de la facultad de emisión de órdenes de arraigo por razón de materia, pero nunca por razón de competencia, máxime que el transitorio nunca lo dice de manera expresa.

<sup>25</sup> Tesis 31/2014, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, mayo de dos mil catorce, Tomo I, página 269, número de registro: 2,006,517.

<sup>26</sup> Así lo sostuvo el Tribunal Pleno, en la tesis: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de "tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud..." (Tesis 8/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111).

(74) Cabe hacer notar que el legislador constitucional era consciente de esta limitación, y al realizarse los trabajos que incidieron en la aludida reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se tomó en cuenta el invocado precedente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, en donde se consideró, se repite, que el arraigo establecido en un Código de Procedimientos Penales local constituía una limitación a la libertad personal y de tránsito no contemplada por la Constitución —en ese entonces— y, por ende, resultaba inconstitucional.

(75) Lo anterior, se desprende del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de once de diciembre de dos mil siete, en el que se estableció, expresamente, en cuanto al tema que nos interesa, lo siguiente:

“Arraigo. Una propuesta novedosa, sin duda, es la de incorporar a la Constitución una medida cautelar para evitar que el imputado pueda evadirse de la autoridad ministerial en un primer momento y de la judicial ulteriormente, o bien, que pueda obstaculizar la investigación o afectar la integridad de las personas involucradas en la conducta indagada.

Es claro que la creciente organización de la delincuencia, incluso transnacional, ha puesto en algún nivel de riesgo las clásicas instituciones jurídico-procesales, por lo que el legislador ha ampliado el espectro de medidas eficaces para contrarrestar su impacto en la percepción de inseguridad pública, una de éstas es el arraigo.

Esta figura consiste en privar de la libertad personal a un individuo, por orden judicial, durante un período determinado, a petición del ministerio público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria. Existe el arraigo en el domicilio físico del investigado o el que se cumple en un lugar distinto, inclusive de la demarcación donde reside, el primero se ha utilizado para delitos calificados como graves por la ley y el segundo sólo para presuntos miembros de la delincuencia organizada, siempre con autorización judicial previa.

La medida es de suma utilidad cuando se aplica a sujetos que viven en la clandestinidad o no residen en el lugar de la investigación, pero sobremanera cuando pertenecen a complejas estructuras delictivas que fácilmente pueden burlar los controles del movimiento migratorio o exista una duda razonable de que en libertad obstaculizarán a la autoridad o afectarán a los órganos y medios de prueba, y contra los que no puede obtenerse aún la orden de aprehensión, por la complejidad de la investigación o la necesidad de esperar la recepción de pruebas por cooperación internacional.

**No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió ejecutoria en la acción de inconstitucionalidad 20/2003** promovida por legisladores del Estado de Chihuahua en contra del Congreso y el gobernador de aquél Estado, por la cual declaró la invalidez del artículo 122 bis del otrora vigente Código de Procedimientos Penales local, argumentando en lo esencial que constituye una restricción de la garantía de libertad personal, no prevista en la Constitución General de la República, lo que resulta inadmisibles, en atención al principio previsto por el artículo 1° de la misma, el cual prescribe que las excepciones a las garantías deben contenerse en la propia Constitución.

En ese sentido, **se propone que se incorpore en el artículo 16 constitucional el arraigo exclusivamente para casos donde se investigue el delito de delincuencia organizada**, fijando los casos de procedencia, la autoridad que lo solicita y quién lo autoriza, la temporalidad por la que puede ser otorgado, la opción de que el juez determine el lugar y demás condiciones de ejecución, la posibilidad de prórroga hasta por un término igual, y la justificación para ello, con lo cual se satisfacen los extremos de **una excepción a la garantía individual de libertad personal**.

De ahí que se dictamina procedente la propuesta de incorporar la figura del arraigo para investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada, en este último caso, cuando no subsista la prisión preventiva, en los términos y condiciones que el juez establezca, de conformidad con la ley de la materia, así como por la temporalidad de hasta cuarenta días y con opción a prórroga hasta por otros cuarenta días, siempre que sigan vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial.”

(76) De lo anotado, se advierte la marcada intención de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, que la figura del arraigo constitucionalizada en el párrafo octavo, del artículo 16, quedara en exclusiva a cargo de la federación, para los casos en que se investigue el delito de delincuencia organizada, lo que dijeron, constituía una excepción a la garantía individual de libertad personal.

(77) Es por ello que no es posible concebir la idea de que el transitorio Décimo Primero contenga una permisión o habilitación para que las autoridades estatales legislen sobre el arraigo, por lo que de ninguna manera se interpreta como que se pueda generar una competencia residual que los faculte en ese sentido, en tanto no entre en vigor el sistema acusatorio a nivel federal, o aun sus sistemas locales, otorgada por el artículo transitorio analizado.

(78) Las consideraciones antes desarrolladas se encuentran contenidas en el criterio que se cita a continuación:

**ARRAIGO EN MATERIA PENAL. EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO HABILITA A LOS CONGRESOS LOCALES A LEGISLAR SOBRE AQUELLA FIGURA, CON POSTERIORIDAD A ESA FECHA.** El citado artículo transitorio, en su párrafo primero, señala que en tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al Juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de 40 días; sin embargo, este Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a lo establecido en los preceptos 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, advierte que esa norma no modificó la competencia federal para emitir la orden de arraigo -permitida exclusivamente para delitos de delincuencia organizada-, ni debe interpretarse en el sentido de que los agentes del Ministerio Público o los Jueces locales puedan participar de tal decisión; por el contrario, ese transitorio posibilita una mayor extensión de la facultad de emisión de órdenes de arraigo por razón de la materia, pero nunca por razón de la competencia, por lo cual no puede concebirse la idea de que contenga una permisión o habilitación para que las autoridades estatales legislen sobre el arraigo con posterioridad a la fecha indicada, ni inferir como que pueda generarse una competencia residual que los faculte en ese sentido, en tanto no entre en vigor el sistema acusatorio a nivel federal o local.<sup>27</sup>

(79) Lo anterior se estima así, ya que a esta competencia local para legislar en materia de arraigo le eran directamente aplicables las razones que este Alto Tribunal sustentó en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 20/2003, en el que se declaró inconstitucional el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua. Competencia local que no se estableció expresamente a nivel constitucional en la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho y, por ende, no puede entenderse fundada en un artículo transitorio.

(80) No es óbice a lo anterior, que el artículo Sexto Transitorio de la misma reforma<sup>28</sup> establezca que las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución y que los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal.

(81) Esto es así, ya que el fundamento constitucional para legislar en materia de delincuencia organizada es distinto de aquél que fundamenta el arraigo, pues mientras el primero se encuentra desde la reforma analizada en la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución con un sistema de transición entre las competencias locales y la federal, en el caso de la facultad en materia de arraigo no se establece tal cosa y la facultad sustantiva únicamente se refiere a la delincuencia organizada a nivel federal, sin mencionar nunca a las entidades federativas y a sus legislaciones en la materia, las cuales, se reitera, estaban viciadas de inconstitucionalidad por las razones contenidas en la indicada resolución de la acción de inconstitucionalidad 20/2003.

(82) En consecuencia, carece de relevancia jurídica lo que sostuvo, en apoyo a la reforma controvertida, la Legislatura del Congreso de Baja California Sur, al rendir su informe, en el sentido de que a las legislaturas locales pueden aplicar la figura del arraigo en sus legislaciones procesales hasta que tenga vigencia el sistema penal acusatorio, porque en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de

<sup>27</sup> Tesis 32/2014, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, mayo de dos mil catorce, Tomo I, página 271, número de registro: 2,006,519.

<sup>28</sup> **Sexto.** Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Justicia del Congreso de la Unión, que aprobó la promulgación de ese decreto, se argumentó que la desaparición inmediata de esa figura tendría como consecuencia que las autoridades de procuración de justicia tanto federal como locales, estuvieran privadas de una herramienta contemplada en la mayoría de las leyes adjetivas.

(83) Al respecto, es menester apuntar que, efectivamente, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia que aprobó el decreto de dieciocho de junio de dos mil ocho, al incorporar el apartado denominado “*Régimen de transitoriedad*”, expuso las razones por las que consideró necesario incluir el artículo Décimo Transitorio –*en definitiva quedó como Décimo Primer Transitorio*– para regular la aplicación de esa medida cautelar, e hizo las siguientes precisiones:

“(…) Régimen de transitoriedad...

Finalmente, y como un aspecto independiente de los relativos al régimen de transición para la aplicación del nuevo sistema, se prevé un artículo décimo transitorio dedicado a regular el arraigo domiciliario.

El carácter de transitoriedad de esta medida cautelar, estriba en el hecho de que su existencia es considerada como incompatible o innecesaria dentro de los sistemas penales acusatorios.

No obstante, es necesario reconocer que su desaparición inmediata privaría a las autoridades de procuración de justicia, federal y locales, de una herramienta que actualmente está prevista en la mayoría de los códigos adjetivos y, por tanto, debe subsistir al menos hasta que entre en vigor el sistema procesal acusatorio.

Para evitar que la utilización indiscriminada de esta medida, se ha considerado pertinente establecer en el propio transitorio las hipótesis precisas para su procedencia, así como el máximo de su duración.”

(84) Argumentos que no representan obstáculo alguno para arribar al sentido que debe prevalecer en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo siguiente.

(85) Es criterio de este Alto Tribunal<sup>29</sup> que las normas legales, al ser producto del proceso legislativo:

“...adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina; de manera que sólo pueden estar contenidas en el texto de la ley resultante y no en alguno de los documentos internos que conforman dicho proceso, por lo que lo consignado en éstos no vincula al órgano aplicador (e intérprete) del derecho. Consecuentemente, tales documentos únicamente pueden mover el ánimo del juzgador respecto del alcance que se le debe adscribir a la norma -al decidir si el caso sometido a su consideración se encuentra o no previsto en la misma-, en función de los méritos de sus argumentos. Es decir, los documentos del proceso legislativo resultan determinantes para fijar el sentido de la norma legal **exclusivamente en aquellas instancias en que el Juez decide atender las razones contenidas en ellos**, por estimar que son de peso para resolver el problema de indeterminación que se le presenta en el caso concreto. Por tanto, habida cuenta que los documentos mencionados sólo constituyen una herramienta interpretativa de la norma legal, y que lo dicho en ellos no tiene carácter jurídico vinculatorio, sino persuasivo, resulta evidente que lo dispuesto en éstos, en los casos en que se encuentre en contradicción con lo prescrito en la norma jurídica, no puede provocar un conflicto que deba resolver el Juez para poder fijar el alcance de la disposición aplicable al caso particular, lo que sí acontece cuando dos normas jurídicas de igual jerarquía se encuentran en contradicción. **Así, la función de los documentos del proceso legislativo se limita a orientar al juzgador sobre la manera de integrar o colmar lagunas en aquellos aspectos en que la norma resulta indeterminada, pero no en competir con ella sobre la prescripción que debe prevalecer respecto de cuestiones que sí están previstas en aquélla.**”

(86) Con base en lo anterior, debe convenirse en que si bien en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia en análisis, se estimó que en relación a la figura del arraigo era necesario reconocer que su desaparición inmediata privaría a las autoridades de procuración de justicia, federal y locales, de una herramienta que actualmente está prevista en la mayoría de los códigos adjetivos y, por tanto, debía subsistir al menos hasta que entrara en vigor el sistema procesal acusatorio; con ello se pretendió hacer posible que la reforma, a través de la cual se federalizó el arraigo, continuara vigente en todas las Entidades que así lo tuvieran contemplado, teniendo como límite el indicado.

<sup>29</sup> Así se desprende textualmente de la tesis de rubro: “**LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO.**” Amparo en revisión 1190/2004. 30 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José Alberto Tamayo Valenzuela. (Tesis III/2005, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, febrero de 2005, página: 98, número de registro: 179,277).

(87) Empero, debe considerarse que tales motivos no quedaron reflejados así ni en el párrafo octavo, del artículo 16 Constitucional, ni en su Transitorio Décimo Primero en comento, y en éste es donde la técnica legislativa debe posibilitar que confluyan las ideas del proceso que culminó con la reforma ya que, como se dijo con antelación, las disposiciones transitorias tienen como fin establecer los lineamientos provisionales o de "tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera tal que sea congruente con la realidad.

(88) Partiendo de tales premisas, los motivos que en ese sentido expusieron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, en modo alguno obligan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a inclinarse por esa pretensión pues, como máximo intérprete de la Constitución, le corresponde velar por sus disposiciones y resolver en congruencia con el derecho vigente y en fiel apego a los postulados que sobre los derechos humanos resguarda el artículo 1 de la Carta Magna.

(89) Es menester apuntar que la litis en la presente acción de inconstitucionalidad no tiene por objeto analizar la figura del arraigo en los términos en que estaba previsto en la legislación del Estado de Baja California Sur hasta antes de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho -como lo hizo este Alto Tribunal al resolver la invocada acción de inconstitucionalidad 20/2003, en torno al Código de Procedimientos Penales de Chihuahua-, sino que se circunscribe a determinar la validez o invalidez del artículo 113 de la legislación procesal penal, reformado por Decreto 2087, que contempla tal medida cautelar. Es decir, el objeto de estudio se centra en el acto legislativo que dio pauta a la creación del aludido precepto 113 y que fue combatido en acción de inconstitucionalidad.

(90) De esta manera, aun aceptando sin conceder que la intención del Poder Reformador fuera en el sentido de que los Estados todavía continuaran con el arraigo hasta en tanto entrara en vigor el sistema penal acusatorio en sus legislaciones, no es razón jurídicamente válida para que el Congreso de Baja California Sur legislara sobre el arraigo en el referido artículo 113 pues, se reitera, la permisión operó **sólo para que continuara con la vigencia de la disposición relativa<sup>30</sup>, es decir, hasta la entrada en vigor del sistema penal acusatorio o adversarial.**

(91) Así las cosas, atento a las consideraciones desarrolladas con anterioridad, como se adelantó, los conceptos de invalidez analizados deben tenerse como fundados y, en esta lógica, resulta innecesario el análisis de los restantes argumentos que se hicieron valer en el escrito inicial de demanda, atento a la tesis que a continuación se transcribe:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.<sup>31</sup>

(92) En términos sustancialmente idénticos a los aquí desarrollados fueron resueltas las diversas acciones de inconstitucionalidad 29/2012<sup>32</sup> y 22/2013<sup>33</sup>, falladas en sesiones de veinticinco y veintisiete de febrero de este año, respectivamente.

<sup>30</sup> Tal precepto disponía:

**Artículo 113.** El arraigo es una medida limitativa de libertad que sólo puede decretar la autoridad judicial, a solicitud del ministerio público, en los casos de delitos graves en que la averiguación previa no esté concluida y haya temor fundado de que el inculcado pueda evadir la acción de la justicia, antes de que se ejercite acción penal.

La medida consistirá en prohibir al indiciado que abandone la ciudad sin autorización del juez que la haya decretado, por un término no mayor de treinta días improrrogables, bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de que el arraigado incurrirá en el delito de desobediencia a un mandato de autoridad judicial, sin perjuicio de que la policía ministerial o, en su caso, la policía preventiva vigilen al arraigado y lo detengan por delito flagrante, en cuanto salga de los límites del Municipio en que opera la medida.

En el caso de que el sujeto arraigado no tenga domicilio en la jurisdicción del juzgado, el arraigo será necesariamente domiciliario, cualquiera que sea el delito cometido con tal de que sea de los delitos considerados como grave, pero el afectado podrá designar el lugar donde se cumplirá la medida, aunque se trate de un domicilio ajeno, siempre que lo autorice el titular de la vivienda.

Cuando no sea posible el arraigo domiciliario, el ministerio público designará el lugar en que deba ejecutarse.

<sup>31</sup> Tesis 37/2004, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, número de registro: 181,398.

<sup>32</sup> En lo que interesa, la votación consignada en el engrose es del tenor siguiente:

**"...Respecto del punto resolutivo segundo:**

Se aprobó **por mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones en cuanto a consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales con precisiones en cuanto a consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, la declaración de invalidez del artículo 291 de la Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante decreto 179, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el cinco de marzo de dos mil doce, contenida en el considerando quinto, relativo al análisis de fondo. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes..."

<sup>33</sup> En lo que interesa, la votación consignada en el engrose es del tenor siguiente:

**"...Respecto del punto resolutivo segundo:**

Se aprobó **por mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo a la propuesta modificada del estudio de fondo del proyecto. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Valls Hernández anunciaron sendos votos concurrentes..."

(93) **SEXTO. Efectos.** Se declara la invalidez del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2087, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el diez de julio de dos mil trece, y adquiere efectos generales retroactivos, por tratarse de una disposición general emitida por el Congreso local, debiendo corresponder en cada caso al Juzgador determinar qué pruebas carecen de valor probatorio por encontrarse directa e inmediatamente vinculadas con el arraigo, dado que dicho valor no se pierde en automático por la referida declaración de invalidez.

(94) Esta ejecutoria producirá efectos a partir de la fecha en que entró en vigor la norma cuya invalidez fue declarada, conforme al artículo Primero Transitorio del Decreto referido con antelación.

(95) Lo anterior es así, toda vez que el precepto legal declarado inválido versa sobre la materia penal, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, aplicado en términos del artículo 73 del mismo ordenamiento legal, tratándose de estos casos, la sentencia tiene efectos retroactivos.

(96) Lo resuelto en este apartado es coincidente con el criterio que se cita a continuación:

**ARRAIGO EN MATERIA PENAL. EFECTOS QUE DEBEN ASIGNARSE A LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA CONTRA UNA NORMA LOCAL, QUE REGULE AQUELLA FIGURA.** Conforme al artículo 45, en relación con el diverso 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad en las que se declare la invalidez de una norma de naturaleza penal tendrán efectos retroactivos y regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. En consecuencia, decretada la invalidez de una norma expedida por una entidad federativa que regula la figura del arraigo penal, aquélla adquiere efectos retroactivos por tratarse de una disposición general, correspondiendo en cada caso al juzgador determinar qué pruebas carecen de valor probatorio por encontrarse directa e inmediatamente vinculadas con el arraigo, dado que dicho valor no se pierde automáticamente por la referida declaración de invalidez.<sup>34</sup>

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2087, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el diez de julio de dos mil trece, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de este fallo al Congreso del Estado.

**TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

**Notifíquese.** Por oficio, a las autoridades. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la jurisdicción y competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y de sobreseimiento. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente respecto de la oportunidad.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>34</sup> Tesis 34/2014, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, mayo de dos mil catorce, Tomo I, página 270, número de registro: 2,006,518.

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, los efectos de la referida declaración de invalidez.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintiuno de octubre de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintitrés de fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de veintiuno de octubre de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecinueve de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES RESPECTO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2013**

Por acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil catorce, dentro de los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad precisada en el encabezado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de nueve votos<sup>1</sup>, determinó la invalidez del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de Baja California Sur, reformado mediante Decreto número 2087, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el diez de julio de dos mil trece, al considerar, esencialmente, que como lo alegó el promovente, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dicho dispositivo era contrario al párrafo octavo del artículo 16 constitucional, en tanto que el legislador local carecía de competencia para regular la figura del arraigo domiciliario en el marco de la normativa estatal.

A pesar de coincidir con esa conclusión, creo indispensable precisar que, contra lo que finalmente se plasmó en el fallo respectivo, el contenido del artículo Décimo Primero Transitorio correspondiente a la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, que sirvió de base a la conclusión alcanzada, **no puede entenderse como un instrumento que permita una mayor competencia de la facultad de emisión de órdenes de arraigo por razón de materia, y no por razón de competencia.**

Para justificar esa idea debo señalar, en principio, que como lo argumenté en su momento, encuentro que el contenido de los artículos 16, párrafo octavo, y 73, fracción XXI, constitucionales, en su texto correspondiente a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, no dejan lugar a dudas respecto a que la intención de la configuración del arraigo a nivel constitucional fue la de racionalizar y justificar su previsión en casos excepcionales (delitos de delincuencia organizada) de regulación competencia de la Federación.

En ese sentido, según puede desprenderse del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Origen, relativo a la referida reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, la causa que propició la integración del arraigo a nivel constitucional, **como medida de restricción excepcional**, en esta parte, fue la consideración de que el tema de la delincuencia organizada era complejo por el daño que causa a la sociedad y, en esta lógica, se propuso un régimen especial para su legislación, a través del cual se permitiría la aplicación de esta medida, siempre que se cumplieran las condiciones previstas al efecto.

<sup>1</sup> De los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Así, se consideró que con la inclusión de esta figura se ampliaba el espectro de medidas encaminadas a contrarrestar el impacto de la delincuencia organizada en la percepción de la inseguridad pública. Además, se pensó que sería de suma utilidad cuando se aplicara a sujetos que vivían en la clandestinidad o residían fuera del lugar de la investigación, sobre todo cuando pertenecían a complejas estructuras delictivas que podían burlar, fácilmente, los controles del movimiento migratorio, o bien, que en libertad obstaculizarían la labor de la autoridad, y contra los que no podía obtenerse aún la orden de aprehensión, por lo complejo de la investigación, o la necesidad de esperar pruebas obtenidas a través de la cooperación internacional.

En consecuencia, se reitera, se decidió incorporar el arraigo, **exclusivamente**, para los casos (investigaciones y procesos) relacionados con un delito de delincuencia organizada.

Siguiendo esa premisa, considero que el contenido del diverso artículo Décimo Primero Transitorio antes referido no podría configurarse como una cláusula de habilitación de competencia a nivel local ni federal, pues carecería de sentido que, paralelamente a la restricción excepcional señalada (arraigo en delincuencia organizada), se pretendiera abrir para el legislador local y/o federal la competencia para regular cierto modelo de arraigo (domiciliario) respecto de determinados ilícitos (graves).

Por eso, me parece que la previsión dispuesta en el aludido artículo Decimo Primero Transitorio **no configura ni un espacio de competencia** (ni local ni federal) **ni un nuevo modelo o tipo de arraigo en materia o hipótesis alguna** (desde luego ni por mucho extensivo) sino que, más bien, revela la intención de mantener la regulación preexistente en los regímenes penales correspondientes y sólo en los casos en que en éstos prevaleciera esa condición (arraigo domiciliario y delitos graves) y hasta en tanto se consolidara el sistema acusatorio.

En función de lo explicado, tampoco puedo convenir, como se hace en la sentencia del presente asunto, en la desestimación de lo tratado en el citado Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Origen, pues estimo que ese trabajo legislativo sirve, plenamente, para entender el propósito de la reforma constitucional en lo relativo al arraigo.

Finalmente, tampoco comparto la intensidad que, a través del fallo, se intenta imprimir a lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 20/2003 pues, con independencia del criterio surgido de ese precedente, considero que su extensión no alcanza de inmediato a todos los ordenamientos que previeran el arraigo.

Dicho de otro modo, es cierto que lo resuelto en ese expediente puede servir de base a la decisión de este Tribunal Pleno en casos similares, y que incluso también pudiera ayudar a sostener la restricción de la competencia de las legislaturas locales en la regulación del arraigo. Sin embargo, ello no puede hacerse de manera anticipada, pues la repercusión de ese asunto atenderá al caso concreto.

Por eso, considero que, en la parte revelada, así debió enfrentarse la solución del caso.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la sentencia de veintiuno de octubre de dos mil catorce dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito federal, a veinte de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE**

**QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2013, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL CATORCE.**

1. Suscribo la conclusión a la que arribó la mayoría para resolver el asunto. Sin embargo, lo hago desde diferentes consideraciones, las que desarrollé en mis votos sobre las acciones de inconstitucionalidad 29/2012 y 22/2013 de Aguascalientes y de Hidalgo discutidas en febrero de este año.
2. Primeramente, es importante destacar que, en esta ocasión, correspondió a este Tribunal Pleno determinar, única y exclusivamente, la interpretación del artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución –incluidos los artículos 16 y 73 fracción XXI– de 18 de junio de 2008, para así analizar si el Estado de Baja California Sur estaba o no facultado para legislar en materia de arraigo con posterioridad a dicha reforma.

3. Para responder a dicha interrogante, la premisa inicial de la que debía partir la decisión de la mayoría debía construirse de un entendimiento general de las cláusulas constitucionales que estructuran el modelo federal, en específico, el reparto de competencias legislativas entre la Federación y las entidades federativas, con especial atención a la regla de competencial residual del artículo 124 constitucional, que establece que todas aquellas competencias que no sean asignadas a la Federación deben entenderse reservadas a los estados. En efecto, desde mi perspectiva, la inconstitucionalidad de la ley de Baja California Sur que permite el arraigo se fundamenta en que la Constitución dispuso que esa figura fuera sustraída de los depósitos generales de competencias de las que gozaban los estados, en razón de un arreglo federal que les otorgaba esa competencia legislativa, justamente, por una racionalidad residual, pues ahora se dispuso que fuera de titularidad federal. Para lograr ese tránsito de un régimen concurrente a uno federal, el Constituyente dispuso de un régimen transitorio cuya aplicación al caso concreto nos debe llevar a concluir que la facultad legislativa del Estado de Baja California Sur se ha extinguido. Este fenómeno jurídico es propio de los sistemas constitucionales federales y en el derecho comparado se le conoce con el nombre de “*preemption*”. Me explico.
4. El artículo transitorio de la reforma constitucional que nos ocupa establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves hasta por un máximo de cuarenta días. (...)
5. Desde mi punto de vista, la citada disposición no tiene un sentido autónomo del resto de normas constitucionales, sino que, justamente, por tratarse de una norma transitoria tiene una dimensión “implementadora” entre dos sistemas normativos a los que se debe acudir para determinar su alcance normativo preciso. Justamente la finalidad de transitoriedad consiste en lograr la definitiva extinción de las competencias legislativas de los estados para regular el arraigo y lograr su concentración exclusiva en la Federación. Esta posición interpretativa adquiere importancia al considerar que la norma reconoce a la ley la aptitud de asignar competencia a los ministerios públicos para solicitar el arraigo. Por tanto, al preguntarse sobre el significado de “ley” en el párrafo citado, es claro que puede tratarse de la ley federal o de la ley local, lo cual no está especificado en el texto constitucional y, por tanto, se requiere una interpretación funcional para determinar si el Estado de Baja California Sur se puede beneficiar de esa competencia. Para ello, es necesario tener presente tres premisas:
  - a) La reforma constitucional de 2008 tuvo el propósito de federalizar una materia de nueva creación como es la delincuencia organizada, entendida no sólo como tipo penal, sino como materia, vinculada con un fenómeno social, económico y criminal, cuya regulación debería quedar bajo la rectoría federal.
  - b) Las entidades federativas, de conformidad con el artículo 124 constitucional, conservan las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a la Federación.
  - c) El artículo 16 constitucional que prevé la figura del arraigo para los casos relacionados con la materia de delincuencia organizada no distribuye competencias, y el artículo 73 fracción XXI faculta al Congreso de la Unión para legislar en dicha materia.
6. Partiendo de dichas premisas, la pregunta relevante se centra en la naturaleza competencial del arraigo. Si bien el artículo 16 constitucional no establece a quién corresponde legislar al respecto, sí lo condiciona a la hipótesis de la delincuencia organizada. Por tanto, el fundamento constitucional para legislar sobre el arraigo se asocia al titular de la facultad legislativa sobre delincuencia organizada, la que está asignada, en grado de exclusividad, a la Federación en el artículo 73, fracción XXI, pues no se dispone de su concurrencia mediante leyes generales, como sí se prevé respecto de los delitos de secuestro, trata de personas y delitos electorales. En consecuencia, al tratarse de una facultad asignada exclusivamente a la Federación, los estados no son titulares de dicha potestad normativa.
7. Sin embargo, cabe recordar que previo a la reforma constitucional de 2008, la delincuencia organizada no era una materia federal, por lo que su titularidad competencial se resolvía mediante la regla de competencia residual del artículo 124; es decir, cada entidad federativa podía tener sus leyes locales. No pasa desapercibido, por supuesto, que desde 1996 existía la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cuyo fundamento legislativo era la de establecer los delitos contra la Federación. No obstante, no existía la nota de la exclusividad en la titularidad de la facultad legislativa, lo que, se insiste, permitía a los estados a legislar en materia de arraigo para su propio catálogo de delitos de delincuencia organizada, si así lo querían.

8. Es importante destacar aquí que hasta antes de la reforma constitucional de junio de 2008, el arraigo establecido en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tenía su fundamento en la anterior fracción XXI del artículo 73 constitucional que establecía que la federación tenía la facultad de legislar en materia de delitos federales. Ahora bien, luego de la reforma de 2008 –que por un lado adiciona a la mencionada fracción la exclusividad de la federación para legislar en materia de delincuencia organizada y, por otro, incluye el párrafo octavo del artículo 16 constitucional que delimita el arraigo a dicha materia– la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada cambia su sustento constitucional y, a partir de la reforma a la misma, de enero de 2009, delimita la figura del arraigo al Ministerio Público Federal en la materia de delincuencia organizada. Asimismo, es en la misma fecha en que se reforma el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual delimita el arraigo para la Federación en materia de delitos graves.
9. En el contexto de este entendimiento adquiere sentido interpretativo el artículo undécimo transitorio, pues destaca su importancia transitoria de un régimen de una pluralidad de legislaciones locales a un solo régimen federal. Así, la Constitución no dispuso la invalidez automática de todas las leyes locales vinculadas con la materia, sino de forma progresiva, pues las reformas legislativas federales a la ley respectiva aún debían aprobarse e implementarse. Por tanto, era razonable para el constituyente disponer de un régimen transitorio para el arraigo, consistente en permitir la utilización de los instrumentos dispuestos en las leyes locales.
10. En consecuencia, cuando el artículo undécimo transitorio dispone que se podrá utilizar el arraigo que la “ley” establezca para los delitos graves, es evidente que se refiera a las leyes locales que la disponían para los delitos que, posteriormente, integrarían el régimen federal de delincuencia organizada o el régimen federal para delitos graves –no cualquier delito “grave”, mucho menos delitos como “lesiones culposas”, “aborto”, “ultraje a la moral pública”, “falsedad de declaraciones”, calificados como tales en la legislación de Baja California Sur–, sino aquellos vinculados con el fenómeno de la delincuencia organizada o a los delitos graves desde el punto de vista federal–, pero no como fuente autónoma de la materia, sino en relación con la rectoría que tendría las leyes federales de la materia. En otras palabras, el Constituyente estableció en los artículos 16 y 73 constitucionales que el arraigo fuera de exclusiva competencia federal, por lo que la competencia de los estados para legislar sobre el mismo fuera extinguida. Sin embargo, dispuso que ello fuera gradual y no automático, pues el artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional estableció que las leyes locales podrían seguir operando cuando establecieran el arraigo para delitos graves que –aquí es donde se requiere de una interpretación funcional– se relacionen íntimamente con el régimen federal en materia de delincuencia organizada, aún en construcción en las leyes federales, para que a medida que se complementara una legislación federal, esas regulaciones fueran quedando sin efectos.
11. Lo anterior se sustenta, además, con el hecho que no fue sino hasta enero de 2009 –fecha en que se reforma el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales– que se facultó a los juzgadores y juzgadoras para emitir órdenes de arraigo, cuando fueran solicitadas por el Ministerio Público Federal, y sólo por los delitos establecidos en dichas leyes.
12. Al momento de la redacción del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Justicia de 18 de junio de 2008 que hace referencia al régimen de transitoriedad del arraigo, así como de la redacción del transitorio undécimo, el constituyente aún no hacía uso de la facultad exclusiva establecida en el artículo 73, fracción XXI para legislar en materia de delincuencia organizada y constituir este régimen especializado; es decir, en ese momento, el legislador federal no había dispuesto competencias, procedimientos, requisitos, para hacer implementar la reforma constitucional. En tanto no existiera dicha legislación que dispusiera exclusividad a la Federación en la materia era claro, de conformidad con el artículo 124 constitucional, que las entidades federativas reservaban sus facultades en materia de arraigo desde sus legislaciones locales. Por tanto, las leyes locales no podían quedar extinguidas en automático, sino que debían seguir en funcionamiento hasta que el sistema federal en materia de delincuencia organizada fuera funcional normativamente.
13. Lo anteriormente manifestado adquiere aún mayor sustento cuando se lee el artículo transitorio sexto que establece, en la parte pertinente, que: “Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución (...)” Dicho transitorio, leído integralmente con el artículo undécimo transitorio y los artículos constitucionales 73, fracción XXI, 16 y 124 permite concluir que hasta que no se ejerza la facultad del artículo 73 referido, los estados podrían seguir implementando las legislaciones locales en delincuencia organizada que inclúan el arraigo para delitos graves relacionados con la materia.

14. Por las razones expuestas hasta aquí es que, desde mi interpretación, el transitorio undécimo no aclara si se trata de Ministerio Público local o federal, ni especifica qué ley es la que aplica. Ello es así puesto que hasta que no existiera una ley federal que dispusiera en exclusiva dicha facultad a la Federación, la ley aplicable era la local y el Ministerio Público también podía ser local. Ahora bien, desde enero de 2009, fecha en que se reformó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales –en específico, los artículos 12 y 133, respectivamente–, las leyes a las que se refiere el transitorio son éstas últimas y corresponde, desde esa lectura, sólo al Ministerio Público federal la implementación de la figura del arraigo.
15. Por tanto, como se han quedado extinguidas las facultades legislativas del Estado de Baja California Sur, pues la Federación ha emitido legislación completa para regular el arraigo, suscribo la conclusión de que la ley impugnada es inconstitucional.
16. Queda, lo sé, la interrogante de la interpretación que daría a la frase “en tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio” y la pregunta de si ello no se contrapondría al razonamiento que he venido exponiendo. Mi respuesta a esta última pregunta es en sentido negativo.
17. En mi entendimiento, el condicionamiento a una fecha específica –“en tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio”– se refiere únicamente al plazo máximo que, en julio de 2008, el legislador federal vislumbró para legislar en materia de delincuencia organizada que prevé el artículo 73, fracción XXI. Eso no significa que la existencia de los arraigos locales estén condicionados a la entrada del sistema penal acusatorio en cada entidad, si es que antes de dicho momento, el legislador federal ya dispusiera –como de hecho sucedió– de reformas comprehensivas de implementación del régimen federal de delincuencia organizada. La fecha máxima prevista en el transitorio undécimo era justamente eso: un plazo máximo para que la propia ley de la materia entrara en vigor, pero nada tenía que ver con un razonamiento que llevara a concluir que el arraigo local “moriría” con los nuevos sistemas por alguna razón jurídica.
18. Este razonamiento sólo refuerza la naturaleza excepcional de la figura del arraigo en la Constitución cuya constitucionalidad o convencionalidad no se analizó en la presente sentencia. Así, no es posible concluir que dicha figura pueda ser objeto de experimentación democrática por las mayorías legislativas locales, no sólo porque el artículo 73, fracción XXI determine que la delincuencia organizada será de orden federal y el artículo 16 constitucional establezca límites materiales, sino por su alto potencial de vulneración a diversos derechos humanos y de los principios estructuradores del proceso penal garantista, como la libertad, la integridad física, la presunción de inocencia, la taxatividad, la libertad de tránsito y, en general, las garantías del sistema acusatorio. Por tanto, no es posible afirmar que se trate de una figura de derecho común sujeta a la libre configuración del legislador democrático local.
19. Así, desde mi perspectiva, el artículo undécimo transitorio no es una cláusula competencial a favor de los estados para que experimenten con la figura del arraigo, de acuerdo con sus distintas políticas criminales, sino una disposición transitoria necesaria para lograr la federalización exclusiva de la figura.
20. Con base en lo anteriormente expuesto es claro que, en definitiva, coincido con el sentido del proyecto presentado en cuanto a que el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de Baja California Sur, que prevé la figura de arraigo, es inconstitucional, más lo hago por diversas consideraciones en cuanto a la interpretación del transitorio undécimo. Tal como lo he expresado, considero que ninguna legislación local que prevea la figura del arraigo sería constitucional desde enero de 2009, fecha de la reforma al artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y al artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, que prevén dicha figura en forma exclusiva para la Federación.

El Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la sentencia de veintiuno de octubre de dos mil catorce dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito federal, a veinte de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 23/2013, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2013**

**ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: TANIA MARÍA HERRERA RÍOS**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cinco de diciembre de dos mil trece

**VISTOS; y,**

**RESULTANDO:**

1. **PRIMERO.** Por oficio presentado el veinticinco de febrero de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Emilio González Márquez, Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en contra de los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, en relación con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
2. **SEGUNDO.** La parte actora citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31 fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; narró los antecedentes de los actos impugnados y expresó los siguientes conceptos de invalidez:

**"PRIMERO. DIVISIÓN DE PODERES. COMPETENCIA RECAUDATORIA Y FACULTADES IMPLÍCITAS E INHERENTES PARA EXPEDIR Y VENDER FORMAS VALORADAS Y RECIBOS PARA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES.**

*Como ha sido criterio reiterado de este Tribunal Constitucional, aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse competencias que corresponden constitucionalmente a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben implícitamente a la competencia de otro órgano del Poder Público.*

*En este orden de cosas, para el ejercicio de las competencias y facultades inherentes y propias de cualquier órgano del Poder Público por parte de autoridades diversas a dichos poderes, resulta menester fundamental que dicha ejecución de atribuciones ajenas se encuentre habilitada expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que la función de que trate sea estrictamente indispensable para hacer efectivas las facultades propias del órgano del poder público aun cuando no sea una facultad inherente a su competencia originaria, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.*

*Lo señalado, resulta conforme a lo establecido en la tesis sin número, de la Séptima Época, con número de registro 237686, perteneciente a la Segunda Sala bajo el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE', cuyo texto es el siguiente: (se transcribe).*

*Este criterio de interpretación constitucional debe considerarse simultáneamente a su vez, con la tesis P.J. 52/2005 de rubro 'DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', de acuerdo con el cual, el principio de división de poderes es una prescripción constitucional que exige un equilibrio entre los distintos órganos del Poder Público nacionales y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a los derechos humanos; la tesis de referencia es de rubro y contenido siguiente: (se transcribe).*

*Bajo este tenor, válidamente se puede concluir que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el legislador, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes del Estado, tal situación afecta el principio de división de poderes que encuentra su justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado (que ocasiona la especialización de cada uno de sus poderes), se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de los tres poderes de aquél.*

*Cabe puntualizar que en el devenir de las relaciones entre los distintos órganos del poder público pueden actualizarse lesiones al principio de división competencial, bien de una gravedad mayor o menor dependiendo del tipo de transgresión a las prohibiciones implícitas que en esta materia prevé el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: a) no intromisión, b) no dependencia y c) no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros, las cuáles han sido conceptualizadas por la jurisprudencia de este Alto Tribunal en la tesis de número P./J. 80/2004 y de rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS', cuyo texto es el siguiente: (se transcribe).*

*Anotado lo anterior en relación con el principio de división de poderes, el régimen constitucional de carácter flexible, el equilibrio interinstitucional que exige dicho principio y los grados de lesión de aquél en las relaciones entre los órganos del Poder Público, debe observarse, para efectos del presente asunto, que la materia objeto de estudio es la competencia tributaria, de tal forma que adicionalmente al principio constitucional de división de poderes debe analizarse la forma en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita a favor de determinados órganos la competencia hacendaria, por lo que se observan las siguientes etapas esenciales:*

*I. IMPOSICIÓN. A través de la determinación legal tanto de los ingresos como de los egresos, proceso en el cual participan las autoridades legislativas (congresos y poderes ejecutivos), como los ayuntamientos y las juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales; lo que se encuentra vinculado con los principios constitucionales de solidaridad, de contribución equitativa y proporcional en sufragar el gasto público, en los términos que prevean la leyes, así como los respectivos de debida fundamentación y motivación, y autoridad legislativa competente, sustentados fundamentalmente en los artículos 3º, 25, 28, 31 fracción IV, 72 inciso H, 73 fracciones VII y XXIX, 74 fracción IV, 115 fracción IV, 117 fracciones VI y VII, 118 fracción I, 122 apartado C fracción V inciso b) y 131, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*II. RECAUDACIÓN. Proceso mediante el cual se ejerce la autoridad (sic) exactora a fin de obtener los ingresos previstos por las leyes previamente aprobadas para integrar las haciendas públicas federal, estatal o municipal correspondiente, así como el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y en el cual sólo participan las autoridades habilitadas para dicho objeto, esencialmente los poderes ejecutivos, los ayuntamientos a través de sus tesorerías u oficinas de servicios autorizadas legalmente en los organismos descentralizados y entidades paraestatales; siendo esta etapa partícipe de los elementos que componen el principio de obligación tributaria legal, equitativa, proporcional y con un objeto de gasto previamente establecido, e igualmente, a esta etapa le es aplicable los principios constitucionales de legalidad, autoridad competente, debido proceso y prohibición de privar del patrimonio sin juicio previo, sustentados en los artículos 14, 16 y 31 fracción IV Constitucionales.*

*III. DISTRIBUCION DE LA HACIENDA PÚBLICA. La totalidad de los recursos financieros que vía contribuciones, en el sentido constitucional del término, se recaudan, son concentrados por la Hacienda Pública (poderes ejecutivos federal o local, ayuntamiento) o en el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y a partir de ahí es que se deriva hacia los egresos que integran el presupuesto aprobado por el legislador, el ayuntamiento o el órgano de gobierno respectivo. En esta etapa, el presupuesto de egresos es el elemento normativo con fuerza de ley que norma la programación del gasto por lo que la transferencia de los recursos financieros recaudados a las diversas entidades en el presupuesto contempladas no es inmediata, sino que los traspasos se realizan mediante un mecanismo de calendarización que depende de manera directa de los ingresos del Estado y no de la entrada en vigor del decreto presupuestario; esta etapa en que se despliega la función hacendaria se encuentra vinculada con diversos principios y bases constitucionales como son los de previa programación y presupuestación del gasto público en sede legislativa, en atención a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, con fundamento en los artículos 2º, 74 fracción IV, 75, 99, 100, 115 fracción IV, 116 fracción II, 117 fracción VIII, 122 apartado C Base Primera fracción V inciso b), 123 apartado B fracción IV, 126, 127 y 134, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*IV. EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO. Toda vez que fue determinado previamente la forma en que habría de erogarse el ingreso correspondiente al ejercicio fiscal, los ingresos que integran la hacienda municipal deben destinarse a sufragar el gasto público en los conceptos aprobados en el presupuesto previamente establecido, a favor de los órganos de gobierno contemplados en dicho presupuesto pero siempre en apego irrestricto al cumplimiento de los principios que aseguren su correcto ejercicio: legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia, pero fundamentalmente, sin erogarse pago alguno no previsto en el presupuesto de egresos correspondiente o en ley posterior, lo que resulta congruente con la prohibición constitucional prevista en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los principios rectores del gasto estipulados en el artículo 134 de la misma Carta Magna.*

V. FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO. Así, una vez agotadas las etapas anteriores, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la concurrencia de diversos mecanismos de auditoría pública afectos a verificar el cumplimiento, en las etapas previamente descritas, de los principios constitucionales y disposiciones legales relacionadas con cada una de ellas, observando para tal fin como criterios rectores los principios constitucionales de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, conforme a las prescripciones que en esta materia prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41, fracción V, 73 fracción XXIV, 74 fracción VI, 79, 115 fracción IV, 116 fracciones II y IV, inciso k) y 122 apartado C Base Primera fracción V incisos c) y e), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo el tamiz de las competencias y procedimientos antes señalados, es indudable que el sistema constitucional mexicano ha delimitado los márgenes de las atribuciones conforme a las cuáles deberán actuar las autoridades legislativas, fiscales, hacendarias, ejecutoras del gasto y fiscalizadoras, tanto a nivel federal como local, de lo que puede inferirse que cualquier alteración a este orden previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no se corresponda esencialmente o se aparte de los principios constitucionales referidos con anterioridad, debe considerarse inconstitucional, en tanto que puede derivar de la invasión de esferas competenciales, violación al principio de legalidad, de autoridad competente, vulneración a las garantías fiscales del gobernado, transgresión a los principios de ejercicio del gasto, entre otros.

Visto lo anterior, es oportuno señalar que en el ámbito local del Estado de Jalisco, el sistema tributario-fiscalizador se sustenta casi esencialmente bajo los mismos conceptos previstos por la legislación nacional. En efecto, la Constitución Política del Estado de Jalisco prevé un ámbito delimitado de atribuciones en las materias referidas anteriormente considerando prioritariamente el apego a las disposiciones normativas constitucionales federales.

En este sentido, la facultad legislativo-impositiva se concreta mediante el procedimiento ordinario legislativo, donde el Poder Ejecutivo proyecta iniciativas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos estatales correspondientes al ejercicio fiscal del que se trate, al igual que hacen los ayuntamientos con sus iniciativas de leyes de ingresos y tablas de valores catastrales, mientras que corresponde al Congreso del Estado analizar, discutir, dictaminar y, en su caso, aprobar las iniciativas que en materia de ingresos fueron presentadas por las autoridades competentes para ello, es decir el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente normatividad: (se transcriben los artículos 28, 50, fracciones II y XI, y 89 de la Constitución Política; 8 del Código Fiscal; 42, 43, 44, 45, 46, 46 Bis, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; así como 37, fracción I, 38, fracción I, y 79 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; todos del Estado de Jalisco).

Ahora bien una vez atendida la etapa legislativa de creación de las imposiciones fiscales, la recaudación es la etapa fundamental que vincula la creación normativa con el soporte del gasto público, por lo que dicha competencia exactora, al igual que en el orden constitucional federal, se establece a favor exclusivamente del Poder Ejecutivo, tanto estatal como a favor de los ayuntamientos, e incluso a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, en mérito de la distribución de facultades previstas por las leyes, a saber: (se transcriben los artículos 50, fracción XI, 88 y 89 de la Constitución Política; 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; 47, fracción XI, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 8, párrafo primero, 9, 10, 15, 16, 22 y 23 del Código Fiscal; 11, 20, 21, 22, 23, 23 bis, 24, 135, 136 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal; todos del Estado de Jalisco).

De esta forma, los ingresos recaudados se concentran en una sola entidad financiera denominada hacienda, estatal o municipal según corresponda, destinada para sufragar los gastos de la administración pública y demás obligaciones a cargo de dichas entidades públicas, integrada en cada ejercicio fiscal por los ingresos públicos derivados de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales, estatales o municipales correspondientes, así como las participaciones que de ingresos federales le correspondan.

De esa forma es que resulta inconcuso que el Poder Ejecutivo del Estado es el único encargado de la proposición de los ingresos y egresos respectivos, así como de la recaudación, administración y distribución de la hacienda y las finanzas públicas, y en el ámbito municipal, lo son los ayuntamientos.

Conformado el acervo común denominado hacienda pública, estatal o municipal, los egresos son distribuidos de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al año fiscal en que deba regir, y de acuerdo al cual las dependencias sólo podrán realizar las erogaciones que el mismo presupuesto prevé, absteniéndose en todo caso de realizar gasto alguno que no conste en el presupuesto de egresos o que no sea aprobado por el Congreso en otra ley, de tal forma que en el ejercicio del gasto público estatal ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa, por lo que el manejo y aplicación de los recursos, que para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas aprobados realicen las dependencias y entidades, deberá ajustarse a las partidas y montos presupuestales autorizados, salvo que se trate de aquellas que se señalen en el Presupuesto de Egresos del Estado como de ampliación automática cuyo monto de erogación no sea posible prever.

*Así, completados todos los elementos del sistema tributario-presupuestal, en el ámbito local también se adopta el sistema constitucional federal de fiscalización de los ingresos y egresos, por lo que existen autoridades facultadas con carácter exclusivo para atender dicha actividad fiscalizadora como lo es el Congreso Local a través de la Auditoría Superior del Estado.*

*En efecto, la Auditoría Superior del Estado tiene por objeto, con base en el artículo 35 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de la entidades públicas locales, facultad la cual permanece soberana, inalienable e imprescriptible a favor del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera. De esta forma, se atienden los principios constitucionales que permitan verificar el recto actuar de las autoridades respectivas en los diversos momentos como lo son la recaudación de ingresos, la administración de los mismos y de los bienes del Estado y la ejecución del gasto público.*

*De lo anterior puede inferirse que aparentemente la legislación local jalisciense es congruente con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que al sistema tributario y fiscalizador se refiere; sin embargo, como ha sido señalado en el apartado relativo a la 'NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA' y como se demostrará a continuación, es falso que el sistema tributario y fiscalizador se apegue irrestrictamente a los principios constitucionales antes señalados sino que por el contrario, no solamente los contraviene sino que de forma reiterada el Congreso Local pretende a través de la normatividad impugnada, ejercer actos que vulneran y trastocan gravemente la división de poderes y la organización del Estado en tanto que se superpone dicha Legislatura sobre el resto de Poderes y órganos del poder público de la Entidad Federativa.*

*Sin embargo, en el caso de la especie, el sistema tributario especial reclamado creado por el Congreso del Estado y que entró en vigor en forma absoluta el pasado día primero de enero de dos mil trece, se sustenta en una serie de disposiciones normativas privativas que a su vez lesionan gravemente la integridad del orden jurídico constitucional de estructura del poder público, con lo que se vulnera la estructura originaria del Estado.*

*En efecto, los artículos reclamados en la presente demanda de controversia constitucional, a saber, 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013, así como el diverso 51 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco y sus Municipios, conforman un sistema exactor especial e ilegítimo, que en su esencia es el resultado de la actuación despótica y arbitraria del Congreso del Estado en cuanto su implantación como entidad superior que suplanta al Poder Constituyente Reformador en el ejercicio de las facultades de determinación de las competencias originarias, a la vez que mediante el sistema tributario especial reclamado se introduce una sujeción subordinante de los órganos del Poder Público del Estado de Jalisco a la voluntad tiránica del Poder Legislativo del Estado en cuanto al ejercicio de la competencia hacendaria se refiere.*

*Lo anterior resulta evidente de la simple lectura de los dispositivos reclamados, cuyo texto normativo es del orden siguiente: (se transcriben las normas impugnadas)*

*Como se observa de los artículos 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013, así como el diverso 51 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco y sus Municipios supracitados, los mismos conforman un sistema tributario especial, conforme al cual, se constituye al Congreso del Estado como autoridad exactora en tanto establece como competencia exclusiva de la Legislatura la venta de las formas valoradas y recibos para cobros de contribuciones a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, quienes previamente a recaudar las contribuciones previstas en las leyes fiscales a su favor, deberán adquirir las formas y recibos correspondientes ante el Poder Legislativo, a través de su Comisión de Administración, pagando para tal efecto los derechos previstos en la ley de ingresos correspondiente al ejercicio fiscal en que se utilizarán las formas valoradas y recibos mencionados.*

*De esta forma, resulta indudable que para efecto de que las entidades fiscalizables, como lo son el Poder Ejecutivo y los municipios del Estado, así como sus respectivos organismos públicos descentralizados, se encuentren en aptitud de ejercer su competencia tributaria deben sujetarse invariablemente a la voluntad del Poder Legislativo en tanto que a fin de recaudar las contribuciones legales que les corresponden deben adquirir y pagar previamente al Congreso Local los formatos y recibos conforme a los cuales se hace constar el pago y recepción de las contribuciones efectuadas por la ciudadanía, lo que indudablemente coloca a los órganos del Poder Público en una situación de subordinación frente a la Legislatura Local en tanto que aquéllos se encuentran inhabilitados para ejercer su competencia recaudatoria si previamente no han adquirido y pagado los derechos por las formas valoradas y recibos de cobro que vende el Congreso del Estado.*

*Lo anterior es así, en tanto que no debe perderse de vista que la competencia recaudatoria conlleva una facultad implícita consistente en la expedición y venta de formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones, toda vez que dicha atribución es inherente al ejercicio de la competencia tributaria originariamente determinada a favor del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios, en tanto que sin la misma se incumple el principio de seguridad jurídica a favor de los contribuyentes puesto que es mediante dichas formas valoradas y recibos para cobro que la autoridad exactora hace constar de forma cierta, a favor de los gobernados, respecto del cumplimiento que los mismos han hecho de las obligaciones fiscales en atención al principio constitucional de solidaridad respecto de la contribución al sostenimiento del gasto público.*

*En este sentido, precisamente la legislación del Estado de Jalisco ha determinado expresamente a favor de diversas entidades del Poder Público, como es este Poder Ejecutivo, la asignación de la facultad consistente en la expedición y venta de formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones, a saber: (Se transcriben los artículos 51, 57 y 61 del Código Fiscal; 10, 28, 43, 59 y 71 de la Ley de Hacienda; 38, 40, 111, 119, 135, 165, 170 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal; 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287 y 288 del Código Penal; así como 21, 30, 31, 145 y 146 de la Ley del Registro Civil todos del Estado de Jalisco).*

*De los preceptos citados puede colegirse que la atribución, a favor del Poder Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos jaliscienses, así como sus respectivos organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, relativa a la impresión de formatos y recibos diversos para el cobro del universo de contribuciones previstas por la legislación local es una facultad implícita e inherente al ejercicio mismo de la competencia fiscal-recaudatoria desarrollada por dichas autoridades administrativas, de tal forma que de no realizarla en forma directa pierden éstas el control y custodia de la función recaudadora misma, en perjuicio de la hacienda pública, y por consecuencia, en detrimento del resto de funciones del Estado sujetas al ejercicio de los recursos presupuestados que se pretenden obtener, pero fundamentalmente, en perjuicio de los contribuyentes quienes verían afectado su derecho humano de seguridad jurídica en materia tributaria.*

*Conforme a lo expuesto, resulta indudable que con la distribución de facultades establecida por el legislador donde se asigna a sí mismo, al Congreso Jalisciense, la atribución para mandar imprimir y vender a las entidades recaudadoras del Estado las formas valoradas y recibos de cobro necesarias para realizar la función exactora, se provoca un defectuoso desempeño de las originarias autoridades fiscales, en tanto que limita el ejercicio de su competencia recaudatoria en tanto que éste se encuentra supeditado a los recursos financieros con que cuenten previamente, a fin de hacerse llegar, con posterioridad, de los formatos necesarios para recaudar los recursos fiscales que prevean las leyes, por lo que ante dicha situación la autoridad exactora se encuentra inconstitucional, ilegal e ilegítimamente restringida en el ejercicio de las facultades derivadas de su respectivo ámbito competencial recaudador.*

*Si conforme a lo prescrito en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, consisten en la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros; válidamente debe colegirse que en el caso de la especie no sólo existe una intromisión de un poder sobre otro puesto que el Poder Legislativo se inmiscuye e interfiere en una cuestión propia del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos del Estado, como lo es la competencia tributaria, sino que de ello resulta adicionalmente una afectación determinante en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, derivada de la sumisión en la cual se les coloca frente al Congreso del Estado, en tanto que si no compran y pagan previamente al Poder Legislativo formas valoradas y recibos para cobro de las contribuciones estatales y municipales, el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos se verán impedidos para recaudar los ingresos tributarios previstos por las leyes; de esta forma, la manifiesta dependencia del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, así como de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales de ambos, respecto del Poder Legislativo, representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que el Poder Legislativo impide al Poder Ejecutivo y a los ayuntamientos, de forma antijurídica e inconstitucional, que tomen decisiones o actúen de manera autónoma en la ejecución de su competencia originaria recaudadora y de las correlativas facultades inherentes y propias a la mencionada competencia.*

*Así, resulta indubitable que en el caso de la especie, el Congreso del Estado no sólo se superpone al Orden Jurídico determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también trastoca gravemente la estructura orgánica y de asignación competencial prevista por la Carta Magna, en tanto que no sólo el Poder Legislativo se arroga una competencia constitucionalmente asignada originariamente a otras autoridades, la competencia recaudatoria de este Poder Ejecutivo y los municipios del Estado de Jalisco, sino que adicionalmente supedita el ejercicio competencial de éstos órganos del Poder Público a los designios ulteriores de un solo Poder, a la voluntad propia y variable del Congreso del Estado.*

*De esta forma, no sólo es evidente la invasión competencial referida en cuanto a la autoproclamación del Congreso del Estado con facultades recaudatorias propias y superiores a las asignadas constitucionalmente al Poder Ejecutivo y los ayuntamientos jaliscienses, sino que también se acredita cómo el Poder Legislativo se arroga funciones implícitas e inherentes a la competencia recaudadora del Estado como lo es la atribución*

consistente en imprimir los formatos y recibos para el cobro de las contribuciones previstas por las leyes, por lo que resulta indudable la presencia de una vulneración grave al principio de división de poderes, y por consecuencia, debe decretarse la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado, previsto en los artículos 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013 y el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

#### SEGUNDO. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. ELEMENTOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS DE LAS CONTRIBUCIONES.

Bajo la forma de gobierno republicana y democrática, el sistema fiscal mexicano se sustenta en diversos principios constitucionales que garantizan precisamente la congruencia entre las obligaciones y los derechos ciudadanos y las limitaciones de la ley al abuso de la autoridad, entre otros: principio de legalidad, de autoridad competente, de equidad, proporcionalidad, aplicación al gasto público, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, división de poderes, transparencia y rendición de cuentas (fiscalización).

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, históricamente el sistema tributario se ha fundado bajo la previsión de que la actividad taxativa-financiera del Estado se circunscribe a tres momentos, a saber: 1) la recaudación obtención de ingresos; 2) la administración de los ingresos y bienes del Estado; y por último, 3) la ejecución del gasto público bajo la determinación de diversos fines específicos, ya sean el sostenimiento de las funciones públicas esenciales, la prestación de los servicios públicos o la ejecución de obras y actividades relacionadas con aquéllas.

En efecto, la disposición constitucional conforme a la cual se sustenta el sistema fiscal-presupuestal es el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente: (se transcribe).

El referido artículo enmarca, en forma sustancial, la razón genético-teleológica de las cargas impositivas, así como las características esenciales de las contribuciones a efecto de considerarlas como constitucional y legítimamente válidas para su exigencia por parte del Estado; de esta forma se puede considerar válidamente que los sistemas fiscales nacional y locales se desarrollan con la finalidad de obtener los recursos financieros necesarios para sufragar los gastos públicos, mediante la determinación de las contribuciones en ley, de manera proporcional y equitativa.

Conforme a lo expuesto, el elemento primario del sistema fiscal es el de la determinación de los conceptos conforme a los cuales se recaudarán los ingresos, lo que se traduce en el establecimiento de las hipótesis jurídicas generales, abstractas e impersonales que justifican legal y legítimamente la participación de la población en el soporte financiero del gasto público. Las disposiciones que se expiden para estos efectos, deben guardar congruencia con los siguientes principios jurídicos:

I. LEGALIDAD: Si bien la obligación general de contribuir al gasto público se encuentra prevista en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este principio establecido por dicho artículo constrañe que cualquier contribución que pretendan las entidades públicas recaudar debe establecerse en todos sus términos y expresamente en leyes formales, principio sustentado en el objetivo constitucional de brindar certidumbre jurídico-tributaria a los contribuyentes frente a la actuación de la administración pública, ya que limita el cobro de las contribuciones a las establecidas en las disposiciones legales formales, a la vez que proscribire la arbitrariedad de las autoridades exactoras y el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular.

Cabe señalar que el principio de legalidad no sólo exige la mera enunciación de la contribución, sino que la disposición que la contemple debe incluir todos los elementos que la conforman como lo son el sujeto, objeto, tasa, base, entre otros, tanto sustantivos como adjetivos, lo que fortalece la certidumbre respecto de la obligación tributaria y los términos para solventarla.

II. PROPORCIONALIDAD: Este principio establece que los gravámenes deben establecerse conforme a la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que las personas que obtengan ingresos mayores tributen en forma cualitativamente superior respecto de los contribuyentes de ingresos inferiores; de acuerdo con este principio, se cumple la proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que las tarifas progresivas que se establezcan sean congruentes con los ingresos gravados.

III. EQUIDAD: Conforme al principio constitucional de equidad, las contribuciones que prevean las leyes deben considerar por igualdad ante la misma ley tributaria a todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables y demás elementos de las hipótesis taxativas, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias, pero siempre de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que se respete a su vez el principio de proporcionalidad.

*IV. DESTINO DE LAS CONTRIBUCIONES: Por este concepto se ha entendido regularmente como que el importe de lo recaudado a través de las contribuciones, el cual debe destinarse en su totalidad a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos, o bien, desde un punto de vista general para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice el Estado.*

*Cabe señalar que dicho principio ha sido adicionado a fin de que dicho gasto cumpla con determinadas características para constatar su correcto ejercicio, a saber: 1) Legalidad, en tanto que debe estar prescrito previamente a su ejercicio, en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida con anterioridad por el Congreso correspondiente; 2) Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; 3) Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; 4) Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; 5) Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6) Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto público.*

*De lo anterior se puede colegir válidamente que para establecer la constitucionalidad de un tributo es necesario que se encuentre establecido por ley, sea proporcional y equitativo así como que sea destinado al pago de los gastos públicos, de tal forma que todos los elementos esenciales del sistema tributario y presupuestal estén consignados de manera expresa en las leyes, de tal forma que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.*

*Ahora bien, para efectos de que dicho sistema tributario sea ejecutado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una delimitación potestativa a favor de determinados órganos en momentos precisos del sistema; a saber:*

*1. Imposición. A través de la determinación legal tanto de los ingresos como de los egresos, proceso en el cual participan las autoridades legislativas (congresos y poderes ejecutivos), como los ayuntamientos y las juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales.*

*II. Recaudación. Proceso mediante el cual se ejerce la autoridad exactora a fin de obtener los ingresos previstos por las leyes previamente aprobadas para integrar las haciendas públicas federal, estatal o municipal correspondiente, así como el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y en el cual sólo participan las autoridades habilitadas para dicho objeto, esencialmente los poderes ejecutivos, los ayuntamientos a través de sus tesorerías u oficinas de servicios autorizadas legalmente en los organismos descentralizados y entidades paraestatales.*

*III. Distribución de la Hacienda Pública. La totalidad de los recursos financieros que vía contribuciones, en el sentido constitucional de término, se recaudan son concentrados por la Hacienda Pública (poderes ejecutivos federal o local, ayuntamiento) o en el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y a partir de ahí es que se deriva hacia los egresos que integran el presupuesto aprobado por el legislador, el ayuntamiento o el órgano de gobierno respectivo. En esta etapa, el presupuesto de egresos es el elemento normativo con fuerza de ley que norma la programación del gasto por lo que la transferencia de los recursos financieros recaudados a las diversas entidades en el presupuesto contempladas no es inmediata, sino que los traspasos se realizan mediante un mecanismo de calendarización que depende de manera directa de los ingresos del Estado y no de la entrada en vigor del decreto presupuestario.*

*IV. Ejercicio del Gasto Público. Toda vez que fue determinada previamente la forma en que habría de erogarse el ingreso correspondiente al ejercicio fiscal, los ingresos que integran la hacienda municipal deben destinarse a sufragar el gasto público en los conceptos aprobados en el presupuesto previamente establecido, a favor de los órganos de gobierno contemplados en dicho presupuesto pero siempre en apego irrestricto al cumplimiento de los principios que aseguren su correcto ejercicio: legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia.*

*Ahora bien, posteriormente al proceso de presupuestación, recaudación y egresos de los recursos financieros que integran la hacienda pública, existe una etapa adicional realizada por los poderes legislativos locales y federal, que es la relativa a la fiscalización del ingreso y gasto público a fin de determinar el grado de cumplimiento por parte de los entes fiscalizados respecto del debido uso de los ingresos y el correcto ejercicio del gasto público. Esta etapa encuentra su fundamento en los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción VI, 79, 115 fracción IV, 116 fracción II, 122 apartado C Base Primera fracción V incisos c) y e) y 134 de la*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y puede tener como conclusión la ejecución de un procedimiento de responsabilidades resarcitorias fiscales a favor de la hacienda pública o patrimonio público menoscabado, que desde luego, invariablemente queda a cargo de la autoridad ejecutiva fiscal que es la única facultada para ejercer el procedimiento económico coactivo en procuración favorable al Estado.*

*Bajo el tamiz de las competencias y procedimientos antes señalados, es indudable que el sistema constitucional mexicano ha delimitado los márgenes de las atribuciones conforme a las cuáles deberán actuar las autoridades legislativas, fiscales, hacendarias, ejecutoras del gasto y fiscalizadoras, tanto a nivel federal como local, de lo que puede inferirse que cualquier alteración a este orden previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no se corresponda esencialmente o se aparte de los principios constitucionales referidos con anterioridad, debe considerarse inconstitucional, en tanto que puede derivar de la invasión de esferas competenciales, violación al principio de legalidad, de autoridad competente, vulneración a las garantías fiscales del gobernado, trasgresión a los principios de ejercicio del gasto, entre otros.*

*Visto lo anterior, es oportuno señalar que en el ámbito local del Estado de Jalisco, el sistema tributario-fiscalizador se sustenta casi esencialmente bajo los mismos conceptos previstos por la legislación nacional. En efecto, la Constitución Política del Estado de Jalisco prevé un ámbito delimitado de atribuciones en las materias referidas anteriormente considerando prioritariamente el apego a las disposiciones normativas constitucionales federales.*

*La facultad legislativo-impositiva se concreta mediante el procedimiento ordinario legislativo, donde el Poder Ejecutivo proyecta la iniciativa de la ley de ingresos y presupuesto de egresos estatales correspondiente al ejercicio fiscal del que se trate, al igual que hacen los ayuntamientos con sus iniciativas de leyes de ingresos y tablas de valores catastrales mientras que corresponde al Congreso del Estado analizar, discutir, dictaminar y, en su caso, aprobar las iniciativas que en materia de ingresos fueron presentadas por las autoridades competentes para ello, es decir, el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente normatividad: (se transcriben los artículos 28, 50, fracciones II y XI, y 89 de la Constitución Política; 8 del Código Fiscal; 42, 43, 44, 45, 46, 46 Bis, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; así como 37, 38 y 79 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; todos del Estado de Jalisco).*

*Ahora bien, una vez atendida la etapa legislativa de creación de las imposiciones fiscales, la recaudación es el elemento fundamental que vincula la creación normativa con el soporte del gasto público, por lo que dicha competencia exactora, al igual que en el orden constitucional federal, se establece a favor exclusivamente del Poder Ejecutivo estatal así como a favor de los ayuntamientos, e incluso a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales en mérito de la distribución de facultades previstas por las leyes, a saber: (se transcriben los artículos 50, fracción XI, 88 y 89 de la Constitución Política; 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; 47, fracción XI, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 8, 9, 10, 15, 16, 22 y 23 del Código Fiscal; así como 11, 20, 21, 22, 23, 23 bis, 24, 135, 136 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal; todos del Estado de Jalisco).*

*De esta forma, los ingresos recaudados se concentran en una sola entidad financiera denominada hacienda, estatal o municipal, destinada para sufragar los gastos de la administración pública y demás obligaciones a cargo de dichas entidades locales o municipales, integrada en cada ejercicio fiscal por los ingresos públicos derivados de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales estatales correspondientes, así como las participaciones que de ingresos federales le correspondan, o bien simplemente el patrimonio en el caso de los organismos públicos descentralizados o entidades paraestatales. De esa forma es que, para efectos de esta demanda, resulta inconcuso que el Poder Ejecutivo del Estado es el único encargado de la proposición de los ingresos y egresos respectivos, así como de la recaudación y administración de la hacienda y las finanzas públicas, y en el ámbito municipal, lo son los ayuntamientos.*

*Conformado el acervo común denominado hacienda pública, estatal o municipal, los egresos son distribuidos conforme al presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al año fiscal en que deba regir; cuestión que en el ámbito jalisciense encuentra su base jurídica no sólo en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en los diversos dispositivos 115 de la Constitución Política del Estado de Jalisco que prescribe que las dependencias se abstendrán de realizar gasto alguno que no conste en los presupuestos o que no sea aprobado por el Congreso, de tal forma que en el ejercicio del gasto público estatal ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa, por lo que el manejo y aplicación de los recursos, que para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas aprobados, realicen las dependencias y entidades, deberá ajustarse a las partidas y montos presupuestales autorizados, salvo que se trate de aquellas que se señalen en el Presupuesto de Egresos del Estado como de ampliación automática cuyo monto de erogación no sea posible prever.*

Así, completados todos los elementos del sistema tributario-presupuestal, en el ámbito local también se adopta el sistema constitucional federal de fiscalización de los ingresos y egresos, por lo que existen autoridades facultadas con carácter exclusivo para atender dicha actividad fiscalizadora como lo es el Congreso Local a través de la Auditoría Superior del Estado.

En efecto, la Auditoría Superior del Estado tiene por objeto, con base en el artículo 35 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades públicas locales, facultad la cual permanece soberana, inalienable e imprescriptible a favor del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera. De esta forma, se atienden los principios constitucionales que permitan verificar el recto actuar de las autoridades respectivas en los diversos momentos como lo son la recaudación de ingresos, la administración de los mismos y de los bienes del Estado y la ejecución del gasto público.

De lo anterior puede inferirse que aparentemente la legislación local jalisciense es congruente con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que al sistema tributario y fiscalizador se refiere; sin embargo, como ha sido señalado en el apartado relativo a la norma cuya invalidez se demanda y como se demostrará a continuación, es falso que el sistema tributario y fiscalizador se apegue irrestrictamente a los principios constitucionales antes señalados sino que, por el contrario, no solamente los contraviene sino que de forma reiterada el Congreso Local pretende, a través de la normatividad impugnada, ejercer actos que vulneran y trastocan gravemente la división de poderes y la organización del Estado en tanto que se superpone una entidad pública, el Congreso Local, sobre el resto de Poderes y Entidades Públicas del Estado.

A fin de dilucidar claramente el concepto de invalidez invocado debe analizarse lo siguiente:

Como ya fue expuesto en el apartado relativo a los hechos de esta demanda, el 05 de julio de 2008, se publicó en la sección IV del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual entró en vigor el 1º de enero de 2009, conforme al artículo primero transitorio de dicha normativa, dicha norma estableció en su artículo 51 el texto legal siguiente: (se transcribe).

Como fue expuesto, dicha norma entró en vigor el primero de enero de dos mil nueve; sin embargo, esa disposición legal resultó imperfecta para su ejecución en lo relativo a las formas valoradas, en tanto que sujetó su persistencia real en el orden normativo a la vigencia de una disposición diversa de un ordenamiento legal inexistente, a saber, el artículo en que se establecieran los derechos correspondientes por concepto de formas valoradas en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que correspondiera, cuestión que no fue legislada.

No obstante, el veintidós de diciembre de dos mil doce se publicó en la sección XXIV del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', la 'LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2013', la cual entró en vigor el primero de enero del año dos mil trece, conforme al artículo primero transitorio de la ley referida, y en la cual se estableció la disposición legal a la que se refiere el artículo número 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, a saber el artículo 38 fracción X que a la letra señala: (se transcribe).

De lo trasunto se observa que la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en su artículo 51 obliga a las entidades fiscalizadas estatales y municipales a adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, al Congreso del Estado y previo pago de los derechos previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda; sin embargo, desde el primero de enero de dos mil nueve dicha disposición era una norma inacabada, dado que no existía en la Ley de Ingresos del Estado correspondiente al ejercicio fiscal dos mil nueve, disposición alguna que determinara el monto de los derechos que debían pagarse al Congreso del Estado por la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, conforme a lo cual, si bien la disposición de la Ley de Fiscalización mantenía cierta vigencia jurídica, la realidad era que el sistema de cobro de dichos derechos era incompleto dado que no existía disposición legal que completara ese apartado fiscal en lo relativo al monto de los derechos que debían cubrir las autoridades fiscalizadas al Congreso Estatal por concepto de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos.

Con la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, el día primero de enero de dos mil trece, se completó el sistema tributario especial delineado por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización citada, dado que el artículo 38 fracción X de la Ley de Ingresos supracitada prevé los montos que por concepto de 'productos' deberán pagar las entidades fiscalizadas,

conforme al diverso 51 de la Ley de Fiscalización suprarreferida, con lo que el sistema impositivo previsto originariamente en el año dos mil nueve a través de la Ley de Fiscalización concluyó su construcción normativa y entró en vigor y aplicación plena a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, el día primero de enero de dos mil trece.

De lo anterior se colige objetivamente que en el sistema tributario local se estableció una obligación fiscal con cargo a las autoridades recaudadoras, también denominadas 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', consistente en pagar un monto económico por concepto de 'adquisición' de formas valoradas, es decir, por la compra al Congreso Local de los formatos oficiales utilizados por dichas autoridades en la ejecución de las atribuciones recaudadoras; y respecto del cual, este concepto de invalidez pretende demostrar que dicho sistema impositivo vulnera el Orden Constitucional.

El sistema del tributo impugnado, conformado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y el diverso 38 fracción X de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, es un modelo impositivo especial, que se compone de los siguientes elementos cualitativos:

1. El hecho imponible, identificado como tal la adquisición de las formas valoradas prevista por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior supracitada, e identificando como formas valoradas sujetas a adquisición por parte de las autoridades exactoras aquellos documentos previstos por el artículo 38 fracción X de la Ley de Ingresos antes referida; hipótesis jurídicas elegidas por el legislador como generadoras de la obligación tributaria;

II. El sujeto pasivo; reputado como tal por el legislador local a las 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', las que de acuerdo con el artículo 3º fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior antes multicitada, a saber: los poderes del estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los gobiernos municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.

Así mismo, es oportuno referir los siguientes elementos mesurables o cuantitativos del tributo de referencia, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria, siendo:

I. Objeto, entendido como lo que se grava o está sujeto a imposición, se establece en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización citada, y se refiere a que los 'derechos' a pagar por parte de las entidades fiscalizadas estatales y municipales corresponden a la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos;

II. La base; si bien no se encuentra señalada específicamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de marras, puede inferirse válidamente que ésta será la cantidad total de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas estatales y municipales, así como de las entidades paraestatales y organismos públicos descentralizados, que dichos entes 'adquieran' al Congreso del Estado;

III. Tasa o tarifa, la cual se establece en el artículo 38 fracción X de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, y señala diversos montos en su inciso 'a)' para algunas formas valoradas y recibos de pago (tarifas específicas las cuales fueron citadas con anterioridad en la presente demanda); así como en su inciso 'b)' determina que por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'; cabe resaltar el hecho de que tanto en esta fracción X del artículo comentado se hace alusión al tributo como 'Derecho' mientras que el artículo corresponde, según lo aprobado por el legislador, a un ingreso del tipo de los 'Productos';

IV. En cuanto al lugar, debe manifestarse que el legislador local sólo se manifiesta en el artículo 51 segundo párrafo de la Ley de Fiscalización citada que 'Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado' sin señalar mayor referencia que la persona jurídica pública a quien deberá enterarse el monto de lo recaudado, más no el pago;

V. Fecha de pago, en cuanto a este concepto, la legislación impugnada omite señalar fecha cierta de pago, sólo refiere en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización controvertida que las entidades fiscalizadas deben adquirir las formas valoradas y recibos de pago, previo pago de los derechos por las mismas.

En esa tesitura, las disposiciones legales que integran el sistema tributario de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, no establecen todos los elementos que constitucionalmente debe conformar a la contribución mencionada, por lo que se viola el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31 fracción IV constitucional. El hecho imponible constituido mediante la hipótesis jurídica prevista por el

*legislador en las normas impugnadas no integran formalmente a la contribución que se pretende hacer pasar por legal y legítima, por lo que si bien es producto del ejercicio de la potestad tributaria del Estado, y su conformación se encuentra sujeta al arbitrio del legislador, ello no es impedimento para que se respeten los principios constitucionales relativos a las contribuciones.*

*Por las razones expuestas, el tributo de referencia previsto en el sistema contributivo antes señalado vulnera el principio de legalidad tributaria en tanto que carece de los elementos cuantitativos que permitan la recaudación del mismo conforme a lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a favor del soporte del gasto público; y en consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad de dicho tributo, en su conformación como sistema integrado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y 38 fracción X de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, en tanto que vulnera directamente el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

**SEGUNDO. (Sic) DIVISIÓN DE PODERES. TRANSGRESIÓN AL ORDEN COMPETENCIAL CONSTITUCIONAL. AUTOASIGNACIÓN COMPETENCIAL RECAUDATORIA A FAVOR DEL CONGRESO DEL ESTADO.**

*De acuerdo con lo expuesto en el concepto primero de invalidez manifestado con anterioridad, debe señalarse que el orden constitucional de división de poderes, delimita claramente la circunscripción de la actividad gubernamental en el ejercicio de las funciones relacionadas con el sistema tributario.*

*En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Titular del Poder Ejecutivo Federal es el único facultado para remitir a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y respecto de los cuáles primero debe discutir el Congreso de la Unión y, en su caso, aprobar las contribuciones por recaudar, para que con posterioridad el respectivo gasto público que se prevea en el presupuesto de egresos sea aprobado por la Cámara de Diputados, con lo que se completa la fase de creación normativa de la facultad tributaria y se da paso, una vez entradas en vigor las normas correspondientes, a la actividad recaudatoria por parte del Poder Ejecutivo Federal a través de las entidades habilitadas para tal función por las leyes dictadas por el Congreso de la Unión; de esa forma, obtenidos los recursos financieros presupuestados por la Cámara de Diputados se soporta el gasto público de la Nación.*

*Ahora bien, dicho sistema es adoptado por el legislador constituyente local de Jalisco bajo elementos esencialmente similares, a saber: los diversos poderes públicos del Estado de Jalisco y los organismos autónomos y constitucionales elaboran sus proyectos de presupuestos de egresos, mismos que se integran a la iniciativa de presupuesto de egresos y de ley de ingresos para el Estado de Jalisco, la cual es remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso Local a efecto de que éste la discuta, dictamine y, en su caso, apruebe en sus términos o modificaciones, tras lo cual, la Ley de Ingresos como el decreto de presupuesto de egresos aprobados son publicados en el periódico oficial local para su entrada en vigor, y de esta forma, comenzar el ejercicio de la función pública de recaudación por parte del Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados y entidades paraestatales, así como el soporte y cuidado de la Hacienda Pública estatal por parte del Poder Ejecutivo para efectos de realizar la función de distribuir los recursos financiero conforme a lo establecido en el presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al gasto. Similar proceso realizan los municipios y sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, salvo porque los presupuestos de egresos de los mismos son aprobados por el ayuntamiento o junta de gobierno correspondiente. Cabe mencionar que lo referido encuentra sustento en lo previsto por los artículos 31 fracción IV, 115, 116, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los diversos 4° fracción IX, 5° fracción I, 12 fracción IX, 28 fracciones II y IV, 35 fracciones IV y XXIV, 50 fracción II, 57, 88, 89, 115 y 116 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que en mérito del principio de derecho iura novit curia, es ocioso transcribir en la presente demanda.*

*Conforme a lo señalado, es indudable que las únicas autoridades locales facultadas para ejercer atribuciones recaudadoras son el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas (artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco), los ayuntamientos por sí mismos y a través del Presidente Municipal, la Tesorería Municipal, el encargado del área de ingresos, los delegados y agentes municipales, los organismos descentralizados municipales o intermunicipales que estén investidos con el carácter de organismos fiscales autónomos y las demás autoridades municipales a quienes la ley los faculte (artículo 20 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco), así como aquellos organismos públicos descentralizados estatales y entidades paraestatales locales que conforme a sus leyes orgánicas se encuentren facultados para cobrar las contribuciones que la ley de ingresos estatal les autorice, las cuales invariablemente corresponden a servicios públicos prestados a la población en general.*

Ahora bien, conforme a los artículos impugnados en el presente juicio de control constitucional, se evidencia que el Congreso del Estado se facultó a sí mismo a través de una norma ordinaria y secundaria a ejercer atribuciones recaudatorias; de lo previsto por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior multicitada en la presente demanda, se observa que las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales exclusivamente al Congreso del Estado, previo pago de los derechos que correspondan, de acuerdo con lo que se establezca en la ley de ingresos estatal vigente al momento de la adquisición.

Del contraste entre lo señalado por el artículo 51 de marras y lo expuesto previamente en relación a las autoridades habilitadas en sede constitucional para ejercer facultades recaudatorias, resulta indudable que el Congreso del Estado se arroga atribuciones competencia de otros poderes públicos y órdenes de gobierno, como lo son este Poder Ejecutivo Estatal, ayuntamientos, entidades autónomas, organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales locales, con lo cual se vulnera el orden constitucional de división de poderes y de distribución competencial.

En efecto, si de los numerales previamente citados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellos relativos de la legislación local del Estado de Jalisco, se establece que sólo estas autoridades administrativas (Poder Ejecutivo Estatal, ayuntamientos, entidades autónomas, organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales locales) son las únicas facultadas para ejercer atribuciones recaudatorias, resulta inconcuso que el Congreso del Estado no se encuentra habilitado expresamente, en sede constitucional, para recaudar contribuciones ni tributos e incluso, es indubitable que carece de competencia para dotarse a sí mismo de dicha atribución exactora, sostener lo contrario sería tanto como permitir que cualquier poder legislativo ordinario suplantara al Poder Constituyente Permanente en cuanto la facultad de crear y organizar al Estado, así como de dotar a las autoridades constituidas de competencias diversas a las inherentes a su naturaleza.

Así las cosas, el Congreso del Estado de Jalisco transgrede el Orden Constitucional al colocarse en un grado superior al Poder Constituyente Permanente en tanto que se faculta a sí mismo con atribuciones que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Constitución le otorgan de origen, por lo que al dotarse de la facultad tributaria recaudadora referida en el sistema impositivo objetado previsto por las disposiciones normativas impugnadas, debe concluirse que la atribución exactora conformada por el sistema tributario especial integrado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior citada y los artículos 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013' es inconstitucional en tanto que, por una parte escinde el Orden Constitucional de distribución competencial y, por otro lado, configura al Poder Legislativo local como una entidad jerárquicamente superior al Constituyente Permanente, capaz de adicionarse competencias que original y actualmente se encuentran asignadas a otros órganos del Poder Público del Estado de Jalisco, con lo que consecuentemente, se lesionan gravemente las esferas competenciales de los órganos de gobierno del Estado, por lo que resulta inexcusable declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado, constituido por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior citada y los artículos 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013'.

#### **TERCERO. PRINCIPIO DEL DESTINO GASTO. CORRELATIVIDAD ENTRE INGRESOS Y EGRESOS. DETERMINACIÓN PREVIA DEL GASTO EN LEY.**

Entre los principios señalados previamente en la presente demanda se encuentra el relativo al destino de los ingresos para sufragar los gastos públicos. Dicho principio, si bien se encontraba de forma aislada y general en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora ha sido ampliado mediante la entrada en vigor de la actual redacción de los diversos numerales constitucionales 126 y 134, cuyo texto es del tenor siguiente: (se transcriben).

De los artículos citados se infiere que el principio del destino del gasto público en lo referente a las contribuciones públicas, ya no sólo se circunscribe en que todo ingreso debe destinarse al sostenimiento del gasto público de las entidades públicas federales, estatales y municipales, sino que ahora se profundiza respecto de la forma en que debe ejercerse el gasto público.

A este respecto, resultan ilustrativas las tesis:

**RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS (se transcribe).**

**GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (se transcribe).**

De las tesis trasuntas se desprende que el Poder Reformador de la Constitución estimó que la regulación del gasto público no sólo se circunscribiera al principio constitucional previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a que el destino de las contribuciones sea sufragar el gasto público, sino que el Poder Reformador profundizó dicho principio al dotarle de términos y condiciones conforme a los cuales deben ajustarse los órganos del Poder Público al determinar y ejecutar el

gasto público, a través de los contenidos normativos de los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén no sólo que ninguna autoridad podrá hacer pago alguno sin que el mismo se encuentre autorizado en el Presupuesto de Egresos correspondiente, el cual invariablemente deberá respetar el marco legal que al efecto se establezca, el cual garantice que los recursos económicos de que disponga el Estado se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados en el Presupuesto de Egresos pertinente.

Ahora bien, en relación con el objeto del presente concepto de invalidez, la transgresión del orden constitucional se actualiza en relación a la violación del principio anotado de destino del ingreso y control presupuestal, es decir, en cuanto se refiere a la prescripción constitucional de que todo ingreso que se apruebe debe preverse en correlación a un gasto o egreso específico considerado expresamente en el presupuesto de egresos o ley posterior, en atención a los principios, plazos y condiciones previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior significa que la normativa constitucional de destino de las contribuciones para sostener el gasto público, consagrada en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como finalidad la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe realizar en beneficio de la colectividad, lo que implica que toda contribución se destine, desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto específico, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad, como sucede en el caso a través de los presupuestos de egresos, siempre y cuando se atiendan los principios, términos y procedimientos establecidos en los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en el caso concreto que se trata en este concepto de invalidez, el Congreso del Estado estableció un sistema tributario especial conforme al cual dicho Poder Legislativo, haciendo uso de potestades omnímodas, se dotó a sí mismo no sólo de facultades recaudatorias en relación con las formas valoradas y los recibos para el cobro de contribuciones estatales y municipales, sino que adicionalmente, se arrogó atribuciones arbitrarias en cuanto a la determinación del destino de los ingresos obtenidos mediante las facultades recaudatorias referidas, cuestiones que como se observará en seguida, vulneran los principios constitucionales relativos al destino del gasto, la presupuestación y la legalidad tributaria, razón por la que deberán declararse inconstitucionales los artículos impugnados.

En efecto, de lo previsto en el sistema exactor controvertido, los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, y 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la "Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013", se observa que el legislador local estableció que el destino de las contribuciones que por concepto de la venta de las formas valoradas y los recibos para el cobro de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales que adquirieran las autoridades administrativas a través del Congreso Local no fuera previsto ni en algún presupuesto de egresos ni en ley posterior.

De lo establecido en los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y, 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013", no se desprende destino o gasto público al que sean correlativos dichos ingresos del Congreso. Por el contrario en el numeral Décimo Tercero Transitorio de la Ley de ingresos supracitada se llega al extremo del despotismo no sólo al establecer que las contribuciones que se obtengan por el sistema tributario especial impugnado se deberán enterar íntegramente al Poder Legislativo del Estado en forma mensual, autónoma, independiente y por cuenta separada respecto de los recursos financieros que de manera ordinaria sean determinados en las partidas respectivas del Presupuesto de Egresos a favor del Congreso Local, e incluso, se llega a confundir el objeto del tributo al señalar que el mismo se generará con motivo de la venta que el Poder Ejecutivo realice de las formas valoradas, lo cual es notoriamente discrepante a lo establecido en el diverso 51 de la Ley de Fiscalización antes citada. De forma ilustrativa es oportuno citar aquí el texto del artículo transitorio señalado: (se transcribe).

Así las cosas, resulta indudable que el Congreso del Estado elude las obligaciones constitucionales relativas a la correlación y congruencia que debe prevalecer entre los ingresos por recaudar y el gasto público al que se destinarán, por excluir dicha asignación presupuestal a su favor respecto de las obligaciones que sí constriñen al resto de entidades ejecutorias del gasto.

En efecto, el legislador jalisciense fue omiso en adscribir el ingreso adicional que obtendría de la venta de formas valoradas y recibos para el cobro de ingresos de las haciendas estatal y municipales, dentro del mismo orden jurídico al que se encuentran sujetas las entidades públicas locales, resultando tal el grado de incumplimiento de la normatividad local que incluso ni siquiera prevé que dichos ingresos se integren a la Hacienda Estatal sino que deben enterarse directa e inmediatamente para su gasto al Congreso Local, con lo cual tampoco puede sostenerse ningún viso de certidumbre respecto de lo recaudado ni del destino del gasto.

*El artículo transitorio supracitado incluso prevé, como ya fue expuesto, una separación expresa entre los ingresos que perciba el Poder Legislativo a través del sistema tributario especial impugnado y los recursos presupuestales ordinarios del Congreso del Estado asignados por sí mismo en la partida presupuestal 01 00 4121 contenida en el Volumen III del "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2013", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el día veintinueve de diciembre de dos mil doce, Número 46, Sección IV, Tomo CCCLXXIV, cuestión que corrobora la intención del Poder Legislativo Local para eludir los mandatos de la fiscalización del gasto de dichos tributos desde un ejercicio desmesurado de la propia facultad tributaria legislativa secundaria.*

*De esta forma, se observa que el Congreso del Estado de Jalisco obtendrá ingresos para sufragar su gasto público en términos de lo previsto por el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del presente año, e igualmente, pretende recibir ingresos por la venta de formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones de acuerdo con el sistema tributario especial impugnado en el presente proceso, sin que los mismos se encuentren establecidos en la programación legal del gasto contenida en el Presupuesto de Egresos correspondiente, de tal forma que el destino de la recaudación reclamada y su gasto por el Poder Legislativo es contrario a lo dispuesto por los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que no se encuentran comprendidos en el Presupuesto o en ley posterior los gastos que se sufragarán con estas contribuciones caprichosas.*

*Conforme a lo expuesto, la violación a los principios constitucionales de destino del gasto, presupuestación por parte del Congreso Local resulta inexcusable declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario sustentado en los artículos 51 de la Ley de Fiscalización y 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio, en tanto que los ingresos adicionales que pretende recaudar el Congreso Local no son considerados como parte de los recursos presupuestados a favor del Congreso, y por lo tanto, carecen de la correlativa disposición normativa que justifique su erogación, transgrediendo con ello a su vez, el principio de legalidad tributaria.*

#### **CUARTO. GASTO PÚBLICO. SOLIDARIDAD ECONÓMICO-SOCIAL. BIEN GENERAL VS. BENEFICIO PARTICULAR.**

*Aunado a lo referido anteriormente, resulta oportuno abundar en el aspecto relativo a la finalidad de las contribuciones y del gasto público. A este respecto, debe manifestarse que todo sistema tributario debe tener como objetivo el recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo –equitativo y proporcional, conforme al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir es de una trascendencia superior en tanto que no se trata de una simple imposición arbitraria derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, vinculada con los fines perseguidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de sus artículos 3° y 25, consistentes en la promoción del desarrollo social –dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población– y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.*

*En este contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.*

*Lo anterior encuentra respaldo en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de número 1a./J.65/2009 y rubro 'OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD', misma que se cita a continuación: (se transcribe).*

*Así, conforme al deber social de contribuir al gasto público, a efecto de satisfacer las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o al interés social, en el caso de la especie, debe referirse que los derechos establecidos por el Congreso del Estado correspondientes a la venta que éste hace de diversas formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones, es un ejercicio arbitrario de sus facultades tributarias legislativas, no sólo por cuanto excede su ámbito competencial en tanto que se arroga facultades originarias constitucionalmente a otras personas jurídicas públicas como lo son las relativas a la facultad recaudadora y la de dirigir la hacienda pública, ambas a cargo constitucionalmente del Poder Ejecutivo, sino que además en tanto que dicha actuación tergiversa el sentido de justicia económica y soporte de las funciones públicas que satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social.*

*En efecto, los alcances del elemento de justicia económico-social por los cuáles la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos, se concreta desde el proceso mismo de creación de la norma y hasta la determinación presupuestal del gasto público, es decir, tanto debe configurarse un sistema tributado congruente que modere el acaparamiento de los bienes y servicios, así como de la riqueza, como de la misma forma deben incorporarse elementos distributivos que faciliten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ya sea a través de programas directos de apoyo como en la mejora de la prestación de los servicios públicos, a través de la previa determinación del gasto público en atención a las bases generales que para tal efecto prevé la Constitución Federal.*

*En el caso de la especie, no se cumple el fin de solidaridad económico-social dado que, como ha sido ya expuesto, la recaudación que pretende ejercer el Congreso Local no ha sido prevista en forma alguna al Presupuesto de Egresos del Estado, único texto normativo legal conforme al cual puede justificarse la necesidad de contribuir al gasto público a la vez que es ese mismo ordenamiento jurídico el adecuado para señalar el destino del gasto gubernamental; esto es evidente en tanto que de la simple lectura del Presupuesto mencionado no se advierte prescripción del destino de gasto relacionado con la recaudación de referencia, e incluso, ni siquiera el artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco reclamado refiere previsión de gasto público alguno a cubrir con la contribución impugnada: (se transcribe).*

*Conforme a la lectura del precepto citado, es indudable que éste no presenta ambigüedad ni duda en su redacción, de lo que no es dable buscar interpretar el artículo transitorio señalado hacia un significado diverso al literal dado que su hipótesis normativa resulta notoriamente clara, y sólo puede válidamente colegirse el significado expuesto en los párrafos precedentes, de lo que se sigue necesariamente la intencionalidad del Congreso del Estado no sólo para trastocar el sistema de división de competencias entre los poderes públicos, sino para con ello obtener también un beneficio económico particular e ilegal en perjuicio del bienestar general de la población, dado que si los ingresos que se pretenden reclamar provienen de un sistema tributario ya vigente, deberían los mismos encontrarse incluidos dentro del presupuesto respectivo que justifique su destino, circunstancia la cual no se actualiza en el asunto de marras al ser evidente en el artículo transitorio señalado, la intención del Congreso del Estado para eludir la obligación de presupuestar dicho ingreso y con ello, excluir su actuación del principio de solidaridad tributaria.*

*Así las cosas, en el caso de la especie se observa que el sistema tributario especial reclamado, expedido por el Congreso Local, vulnera la obligación constitucional de presupuestar el destino del gasto de los ingresos que pretende obtener el Poder Legislativo del Estado de Jalisco por la venta que haga el mismo de las formas valoradas y recibos de cobro de contribuciones, por lo que su destino es incierto en tanto que al no encontrarse presupuestado su gasto público, el mismo no tiene por objeto el beneficio de la comunidad jalisciense sino sólo la obtención de una ganancia particular del propio Órgano Legislativo en tanto que el destino de los recursos tributarios obtenidos es obscuro al no preverse el mismo en el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013; por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del sistema exactor impugnado en tanto que el mismo vulnera los principios de legalidad y solidaridad tributaria previstos en los artículos 31 fracción IV, en relación con los diversos 3º y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

**QUINTO. PRINCIPIO DE LEGALIDAD LEGISLATIVA. GENERALIDAD DE LAS NORMAS, ACTOS ESENCIALMENTE ADMINISTRATIVOS Y FORMALMENTE LEGISLATIVOS.**

*De lo sostenido en el sistema tributario impugnado, los artículos 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013', así como el diverso artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es manifiesto que el Congreso del Estado creó un sistema exactor basado en normas privativas.*

*En efecto, el sistema fiscal impugnado sostiene que los sujetos pasivos del cobro son una serie de personas claramente señaladas, a saber: entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables. Es decir, conforme al artículo 3º fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior antes citada, los sujetos pasivos de la contribución impugnada se encuentran identificados nominalmente como: los poderes del estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los gobiernos municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos, y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.*

*Así, conforme al orden jurídico nacional y local resulta indudable que al referirse el legislador jalisciense a los entes públicos señalados, se refiere específica y nominalmente al Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, cada uno de los 125 ayuntamientos que gobiernan en el Estado de Jalisco, así como todas aquellas personas jurídicas públicas estatales y municipales. Incluso, es tal el grado de contravención a los principios de igualdad jurídica en relación a las leyes privativas y de legalidad legislativa, que en el artículo Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos supracitada se señala expresamente que el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco deberá enterar la contribución impugnada en forma independiente a las asignaciones presupuestales que correspondan al Congreso Local.*

Bajo ese contexto, si como ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente, que las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas mediante criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia; debe referirse que en este caso concreto, el principio de igualdad y legalidad legislativa requiere una interpretación armónica y sistemática-teleológica a fin de estimar que basta, en casos específicos como el de la especie donde se acredita una invasión a la esfera competencial, para estimar que las normas impugnadas son privativas en mérito de que no rigen a una generalidad de personas indeterminadas pero determinables bajo ciertos lineamientos normativos sino que es posible considerar, en el caso de controversias constitucionales, establecer válidamente que al tratarse de normas que tienen como destinatario específico una autoridad determinada, señalada nominal o figuradamente, la cual a su vez acude al medio de control jurisdiccional de las controversias ante este Tribunal Constitucional, se acredita que las normas impugnadas son privativas en cuanto que la base substancial de la acción respectiva es la invasión a la esfera de competencia y la transgresión al orden constitucional de división de poderes.

Conforme al criterio citado, es claro que el sistema tributario impugnado constituye una norma privativa porque se encuentra dirigida, concretamente, a los entes públicos, estatales y municipales, señalados en forma general en el artículo 3º fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior y de forma específica nominal en diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y diversas normas legales del Estado, aun cuando no deje de tener aplicabilidad con posterioridad a su aplicación ya que dicho elemento no es justificación suficiente para considerar que deban subsistir disposiciones normativas privativas, dirigidas a personas determinadas, máxime cuando dicha característica inconstitucional entraña la escisión del orden constitucional y la división de poderes que permite la equitativa correlación de los órganos constitutivos del Estado.

#### SEXTO. PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DERECHOS POR EL PAGO DE FORMAS VALORADAS Y RECIBOS DE COBRO.

Como ha sido expuesto en los párrafos precedentes, resulta manifiesto que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco estableció a su favor el cobro de determinadas contribuciones bajo el concepto de derechos y productos al mismo tiempo, según consta en los artículos que conforman el sistema tributario impugnado.

Sin embargo, en el caso específico que se refiere a la tarifa de esas contribuciones ésta se estableció que fuera por los montos previstos en la fracción X del artículo 38 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del año 2013, mismos que ya fueron citados anteriormente.

Si bien dicho dispositivo establece diversos montos de las tarifas correspondientes, en su inciso 'a)' indica para algunas formas valoradas y recibos de pago, tarifas específicas; así como en su inciso 'b)' determina que por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'.

Y es precisamente a este aspecto del tributo, las tarifas, que se debe señalar que el Congreso del Estado transgrede el principio de proporcionalidad en mérito de que, los derechos son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precios por servicios de carácter administrativo prestados por los órganos del poder público a las personas que los soliciten, y en ese contexto, los derechos deben corresponder al principio de proporcionalidad conforme a un equilibrio razonable entre la tarifa y el servicio prestado, y en el caso de la especie, no se surte dicho elemento de proporcionalidad en tanto que el servicio prestado es solamente la venta de papelería con determinadas características, la cual se realiza bajo la determinación de un monto injustificado previsto por el legislador sin base objetiva que permita reconocer sin lugar a dudas, que la relación entre servicio prestado y tarifa es congruente entre sí, y que el costo respectivo es proporcional a la función realizada, de tal forma que las formas valoradas y recibos para cobro tengan invariablemente el mismo costo en función de ser idéntico el pago que para obtenerlas realiza el Congreso del Estado al proveedor.

Incluso, baste señalar que mientras en el artículo 38 fracción X de la Ley de Ingresos impugnada, se indica que el costo por acta de nacimiento federal se pagará \$12.88 doce pesos 88/100 M.N., en el mismo artículo 31 fracción III inciso a) punto 2, se establece que por el concepto de formatos para el levantamiento de los actos del registro civil es de \$6.00 seis pesos 00/100 lo cual es realmente desproporcionado y más gravoso para la población, además de que las formas valoradas expedidas por el Congreso del Estado no generan la certidumbre jurídica que demanda la Ley, en tanto que el Poder Legislativo Local no es la autoridad competente para la determinación de las características técnicas de las formas valoradas de referencia, toda vez que conforme a la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, los formatos de actas en que se asienten las cuestiones relativas a la personalidad y el estado civil, deben constar de los elementos de seguridad que establezca la Dirección General del Registro Civil del Estado, de conformidad con los artículos 30 y 31 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

En este sentido, si los formatos relativos a los formatos especiales para las actas del registro civil actualmente tienen una tarifa de \$6.00 seis pesos 00/100 M.N., y no se encontraran previstas en la fracción X del mismo dispositivo, resulta inconcuso que, en atención al inciso b) de la fracción X del artículo 38 de la Ley de Ingresos impugnado, el monto de los formatos referidos (suponiendo que al Congreso del Estado le costara obtenerlas el mismo precio de \$6.00 pesos) sería de dos tantos más que lo que le cueste ordinariamente, lo que se traduciría en una tarifa desproporcionada e injustificada al aumentar de los \$6.00 seis pesos 00/100 M.N., a los \$12.00 doce pesos 00/100 M.N.

Lo expuesto, guarda congruencia con lo previsto por la tesis jurisprudencial identificada bajo el rubro 'DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.', y de número P./J. 95/2009, misma que se cita a continuación: (se transcribe).

Asimismo, el sistema tributario previsto en la Ley de Ingresos reclamada al considerar bajo el concepto de 'productos' a favor del Congreso del Estado las contribuciones impugnadas, vulnera el principio de legalidad tributaria en mérito de que dicha contribución no reúne los requisitos que el Código Fiscal del Estado de Jalisco establece para las contribuciones denominadas 'productos'.

En efecto, en el caso de la especie, el Congreso del Estado incluyó al sistema tributario impugnado en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2013 bajo el carácter de 'productos; sin embargo, conforme a lo previsto por el Código Fiscal para el Estado de Jalisco, los productos son aquellos ingresos que 'percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales' (a. 7º CFEJ) (sic) los cuales se regulan y establecen conforme a 'las leyes [...] o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivas'.

En este sentido, baste señalar que el propio Congreso del Estado se confirió a sí mismo la competencia para elaborar y expender a las entidades recaudadoras, las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, función la cual, aduce el Poder Legislativo, forma parte de su propio ámbito de competencia, y respecto del cual, la función pública recaudatoria que éste pretende realizar conforme al artículo 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos multicitada y 51 de la Ley de Fiscalización Superior referida, son productos que deben ingresar a la Hacienda Pública Estatal, bajo la premisa de que dicho Poder Legislativo actuará como autoridad con facultades fiscales recaudadoras, a través de la Comisión de Administración del propio Congreso.

En este sentido, resulta un contrasentido lo dispuesto por el Congreso del Estado en el sistema tributario impugnado frente a lo dispuesto por el Código Fiscal del Estado de Jalisco, en efecto, lo anterior es así dado que el legislador local aduce que recaudará productos, es decir, ingresos, derivados de la realización de 'actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales'; sin embargo, en el caso de la especie, conforme a las disposiciones que integran el sistema tributario materia de esta controversia, la función tributaria recaudadora del Congreso del Estado se funda en el supuesto ejercicio de una facultad exclusiva, propia de su competencia relativa al expendio de formas valoradas y recibos de cobros; de lo cual no puede derivarse otra conclusión que la incongruencia normativa entre el sistema tributario impugnado y el Código Fiscal citado, lo que revela una violación al principio de legalidad tributaria en mérito de que la contribución respectiva, en este caso los 'productos' por concepto de formas y recibos, incumple con las características que dicho tipo de tributos deben contar, a saber: 1 contraprestación por la realización de una función no propia de derecho público; y 2, venta o explotación de un bien patrimonial de la entidad.

Incluso, a manera de colofón, debe señalarse que el Congreso del Estado adolece de desconocimiento respecto de su ámbito competencial material, en tanto que de la lectura del artículo 38 fracción X de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2013 se observa que el Legislador Local grava un acto ejecutado por las autoridades federales como lo es la denominada acta de nacimiento federal', y más, resulta evidente la limitación en el conocimiento respecto de la distribución competencial en mérito de que, aun cuando pudiera el legislador local gravar las denominadas 'actas de nacimiento federales', dicho poder ignora que la Federación carece de atribuciones para registrar y sancionar los actos relacionados con el estado civil de las personas, dado que conforme al artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esa es atribución exclusiva de las entidades federativas.

En ese orden de ideas, resulta indudable que en el caso de la especie, el sistema tributario especial vulnera el orden competencial constitucional en tanto que el Congreso del Estado de Jalisco carece de competencia para legislar en materia de contribuciones de actos cuya naturaleza no forma parte de su respectivo ámbito competencial, como lo son las 'actas de nacimiento federales', sino que adicionalmente, los derechos que el Congreso del Estado estableció a favor con motivo de la expedición de las formas valoradas

y recibos para el cobro de contribuciones, vulneran los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, por lo que en el caso de la especie, debe declararse la inconstitucionalidad del sistema tributario especial conformado por los artículos 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2013 y el diverso numeral 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.”

3. **TERCERO.** Mediante proveído de veintiséis de febrero de dos mil trece, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente y remitirlo al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.
4. El veintiocho siguiente, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandado y emplazó al Poder Legislativo de Jalisco y ordenó dar vista a la Procuradora General de la República.
5. **CUARTO.** Por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco comparecieron el Presidente y Secretarios del Congreso de la entidad, quienes dieron contestación a la demanda mediante promoción presentada en la oficina de correos de la localidad el dieciocho de abril de dos mil trece, recibido en esta Suprema Corte el veintidós siguiente.
6. **QUINTO.** El veinticinco de abril de dos mil trece el Ministro Instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Legislativo local, de la cual dio vista a la Procuradora General de la República y a la parte actora.
7. **SEXTO.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### CONSIDERANDO:

8. **PRIMERO.** Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año; en virtud de que se plantea un conflicto entre dos Poderes de un Estado, en el que se impugnan normas de carácter general.
9. **SEGUNDO.** Antes de analizar la legitimación de las partes, resulta conveniente precisar las normas y actos objeto de la presente controversia<sup>1</sup>.
10. Del estudio integral de la demanda se advierte que la parte actora impugnó los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil trece y 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
11. **TERCERO.** La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.
12. De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.
13. La demanda de controversia constitucional fue promovida por Emilio González Márquez, en su carácter de Gobernador del Estado de Jalisco, calidad que acredita con copia certificada de la publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de veintiocho de febrero de dos mil siete de la Declaratoria de Gobernador Electo, así como copia certificada del acta de la sesión solemne verificada por el Congreso local el uno de marzo de dos mil siete, de las que se desprende que se le declaró como Gobernador electo del Estado de Jalisco para el período comprendido del primero de marzo de dos mil siete al veintiocho de febrero de dos mil trece, así como la toma de protesta correspondiente.

<sup>1</sup> El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: “Artículo 41. Las sentencias deberán contener: --- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;”

<sup>2</sup> “Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: --- I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.”

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”

14. El artículo 2º, párrafo primero, de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco<sup>3</sup> dispone que dicho Poder se confiere a un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.
15. Por tanto, si el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se deposita en el Gobernador, es evidente que éste se encuentra legitimado para promover la presente controversia en representación de aquél.
16. **CUARTO.** A continuación se analiza la legitimación de los demandados.
17. De conformidad con los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>, en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados, las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.
18. En representación del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, suscribieron la contestación de demanda los Diputados Miguel Castro Reynoso, Clara Gómez Caro y Elías Octavio Iñiguez Mejía, en su carácter de Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, personalidad que acreditan con la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso de esa Entidad verificada el once de febrero de dos mil trece, en que consta la elección de la mesa directiva que fungirá del uno de marzo al treinta de junio de dos mil trece.
19. El artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco<sup>5</sup> establece que corresponde a la Mesa Directiva, a través de su Presidente y dos secretarios, representar jurídicamente al Poder Legislativo en los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales; de lo que se colige que los Diputados que suscribieron la contestación de demanda, en su carácter de Presidente y secretarios, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso local, cuentan con facultades para representar al Poder Legislativo demandado.
20. Además, a dicho órgano se le imputa la expedición de los preceptos impugnados. En esa medida, el citado Congreso tiene legitimación pasiva en el presente asunto.
21. **QUINTO.** La existencia<sup>6</sup> de los preceptos impugnados, artículos 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil trece, se acredita con las publicaciones correspondientes en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", de fechas cinco de julio de dos mil ocho y veintidós de diciembre de dos mil doce, respectivamente.
22. Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de esta Segunda Sala, de rubro "**PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**"<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> "Artículo 2º. El Poder Ejecutivo se confiere a un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente. --- El Gobernador del Estado, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el debido cumplimiento de sus obligaciones, se auxilia de la Administración Pública del Estado. --- (...)"

<sup>4</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ---...--- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>5</sup> "Artículo 35. 1. Son atribuciones de la Mesa Directiva:

(...)

V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su Presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa más no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este Poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiere en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva puede delegar dicha representación de forma general o especial;

(...)"

<sup>6</sup> Esto se analiza con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente: "**ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener:** --- I. La fijación breve y precisa de las **normas generales o actos objeto de la controversia** y, en su caso, **la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.**"

<sup>7</sup> Tesis 2a./J. 65/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de dos mil, página 260, cuyo texto es el siguiente: "**Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.**"

23. **SEXTO.** Procede analizar en este momento la oportunidad de la demanda de controversia constitucional.
24. Al respecto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de la Fracción I del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

*“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:*

*I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;*

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

25. Por su parte, el artículo 3° del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

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

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

*II. Se contarán sólo los días hábiles, y*

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

26. Por lo que hace a los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, la demanda es oportuna, en virtud de que fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil doce, de manera que el plazo transcurrió del dos de enero (día hábil siguiente a la fecha de publicación) al catorce de febrero de dos mil trece, fecha esta última en que fue presentada. Lo anterior, tomando en cuenta que fueron inhábiles los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero, dos, tres, cuatro, cinco, nueve y diez de febrero de dos mil trece, por ser inhábiles, así como del veintitrés al treinta y uno de diciembre de dos mil doce, por corresponder al segundo período de receso de este Alto Tribunal; lo que tiene fundamento en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los numerales 2° y 3° de la ley reglamentaria de la materia, y en el Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.
27. Resulta innecesario analizar la oportunidad de la presentación de la demanda de controversia constitucional en relación con el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en virtud de que en relación con dicha norma es improcedente la controversia, como se detallará en el siguiente considerando.
28. **SÉPTIMO.** Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar las causales de improcedencia planteadas por las partes o que se adviertan de oficio.
29. Es infundado lo sostenido por el Poder Legislativo de Jalisco en el sentido de que se actualiza la causal prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, ya que el Ejecutivo local no ejerció su facultad de presentar observaciones en relación con el decreto correspondiente o derecho de veto.
30. Así se califica dicha causal, tomando en cuenta que este Alto Tribunal ha señalado que el hecho de que no se ejercite el derecho de veto no conlleva a la improcedencia de la controversia constitucional. Es aplicable la siguiente tesis:

Época: Novena Época

Registro: 173929

Instancia: PLENO

Tipo Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXIV, Noviembre de dos mil seis

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 122/2006

Pag. 879

DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del Presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantea en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta.

31. Ahora bien, en relación con el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>.
32. Así se determina, tomando en consideración que al resolver la controversia constitucional 21/2011, en sesión de esta misma fecha, este Tribunal Pleno declaró la invalidez del referido precepto –lo que se invoca con sustento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el 1° de la ley reglamentaria de la materia<sup>9</sup>–, en virtud de lo cual han cesado sus efectos.
33. Sirven de apoyo, en lo conducente, las siguientes jurisprudencias:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia. (Novena Época, registro 180215, Pleno, Jurisprudencia P./J. 114/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, noviembre de dos mil cuatro, página 588)

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ---.--- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;"

<sup>9</sup> "ARTÍCULO 88.- Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes"  
"ARTÍCULO 10.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria. (Novena Época, registro 190021, Pleno, Jurisprudencia P./J. 54/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882)

34. Por consiguiente, al haber cesado los efectos de artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se impone sobreseer en el presente juicio por lo que a dicho precepto corresponde, con fundamento en los artículos 20, fracción II y 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.
35. En esa medida, resulta innecesario pronunciarse sobre los argumentos del Poder Legislativo de Jalisco tendentes a convencer de la improcedencia de la controversia constitucional en relación con dicha norma.
36. **OCTAVO.** Procede ahora el análisis de los conceptos de invalidez.
37. Son esencialmente fundados los argumentos propuestos por el Poder actor en el sentido de que los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece son violatorios del principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación.
38. En efecto, este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 21/2011 –lo cual constituye un hecho notorio que se invoca con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el 1° de la ley reglamentaria de la materia<sup>10</sup>–, determinó que no es válido que el Congreso del Estado de Jalisco establezca la obligación a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda.
39. En aquel asunto se señaló que la expedición de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, bajo el sistema jurídico que rige en el Estado de Jalisco, resulta indispensable para que las autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo y a los Municipios de la entidad se encuentren en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones. Lo anterior, pues dichas formas y recibos son necesarios, entre otras cuestiones, para que los contribuyentes estén en aptitud de inscribirse en el Registro Estatal de Contribuyentes; para la presentación de diversas declaraciones, manifestaciones y avisos ante el fisco de la entidad; para que los sujetos de diversas contribuciones estén en aptitud de realizar los pagos correspondientes y las autoridades fiscales de recibirlos; para que, en el caso de determinados impuestos, quienes estén obligados a retener puedan cumplir con dicha obligación; y para el levantamiento de actas del registro civil.
40. Con base en lo anterior, se consideró que asistía la razón al Poder actor al afirmar que el artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios limita el ejercicio pleno de las facultades derivadas de su ámbito competencial y, por tanto, viola el principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación, pues al establecer la obligación a las entidades fiscalizadas estatales y municipales de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales

<sup>10</sup> "ARTÍCULO 88.- Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes"

"ARTÍCULO 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

ante el Congreso del Estado de Jalisco –previo pago de los derechos correspondientes–, genera condiciones de subordinación al Poder actor, en tanto no le permite tomar autónomamente sus decisiones y debe someterse a la voluntad del poder subordinante –en el caso el Congreso local–, al encontrarse supeditado a adquirir las formas y recibos ante el Congreso local para estar en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones, lo que además debe realizar previo al pago de derechos que deberán ser remitidos íntegramente al propio Congreso.

41. En dicho asunto se señaló que si bien el Poder Legislativo local puede establecer en normas generales los requisitos que deben tener las formas y recibos de que se trata, ello no implica que pueda válidamente sujetar a los demás entes públicos a que las adquieran en los términos del precepto impugnado.
42. Asimismo, en la referida controversia constitucional 21/2011 se consideró que la obligación que se impone al Ejecutivo local y ayuntamientos a través del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios no es propia del sistema tributario en el que pretende sustentarse ni encuentra apoyo en otras disposiciones constitucionales.
43. Lo anterior, pues el pago de la supuesta contribución corresponde específicamente a ciertos órganos del Estado que actúan en cumplimiento de sus facultades legales, por lo que se excluye totalmente la posibilidad, inherente a las contribuciones que debe recibir el Estado a que se refiere la fracción IV del artículo 31 constitucional, de que sean los particulares, personas físicas o morales, quienes contribuyan al gasto público, cuando se ubiquen en los supuestos de hecho que la ley fiscal establezca y que se relacionan con servicios que brinda el Estado a los gobernados.
44. En dicho asunto se señaló que el pago que las autoridades deben hacer al Congreso local por la adquisición de las formas valoradas y recibos de pago de que se trata, obedece sólo a un “servicio” intra-gubernamental entre órganos determinados del Estado, circunstancia que denota que no se está en presencia de un tributo en los términos constitucionales.
45. Lo anterior, tomando en cuenta que ante la obligación del Estado de realizar todas sus actividades de derecho público, en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal se establece la necesidad de que obtenga recursos que, como en todo sistema democrático, tiene su máximo volumen en el patrimonio de los particulares que integran el mismo Estado, motivo por el cual cuando se refiere a los mexicanos, debe entenderse lógicamente que es toda esa gama de sujetos particulares, investidos de la personalidad suficiente para ser sujetos de derechos y obligaciones, que tanto el derecho civil como el fiscal otorgan a los sujetos (personas físicas y morales). Es decir, se trata de los gobernados o ciudadanos que deben contribuir, según los casos señalados por las leyes, al sostenimiento de los gastos públicos, sacrificando una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o ganancias.
46. En la controversia constitucional en comento se afirmó que en ese caso, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad 1/2011, el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios no se limita a incluir a los Estados y Municipios dentro de los sujetos pasivos de la contribución que en él se establece, sino que la contribución está dirigida precisa y exclusivamente a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, de manera que se aparta de la concepción que, en términos de la norma constitucional en comento, tienen las contribuciones.
47. También se tomó en cuenta que el artículo 1 del Código Fiscal de Jalisco dispone que *“Legislación fiscal, es el conjunto de leyes que norman la Hacienda Pública Estatal y las relaciones entre el Estado y los particulares y de éstos entre sí, en materia contributiva”*, estimando que la contribución de que se trata no es propia del sistema tributario que rige en el Estado de Jalisco conforme a la propia legislación local.
48. Aunado a lo anterior, se consideraron esencialmente fundados los argumentos propuestos en el sentido de que la norma combatida es violatoria del principio de destino al gasto público.
49. En la controversia constitucional de que se trata se afirmó que las contribuciones deben tener como destino el gasto público; que éste destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza; que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse si están previstos en el Presupuesto de Egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior; que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.

50. Asimismo, por cuanto hace a la legislación del Estado de Jalisco, se dijo que de ella se desprende que es facultad de cada uno de los tres Poderes de la entidad elaborar sus proyectos de presupuesto; que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad deberá presentar al Congreso del Estado el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para ejercer en el año siguiente, para su aprobación; que a la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se debe adjuntar para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial; que el Congreso local aprobará las leyes de ingresos de los municipios y revisará y fiscalizará las cuentas públicas municipales; que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; que entre las facultades de la Auditoría Superior del estado de Jalisco se encuentra la de auditar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos públicos autónomos y de los municipios de la entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones, que administren fondos o valores públicos; que conforme a la legislación del Estado de Jalisco, se entiende por gasto público, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, transferencias, pagos de pasivo y deuda pública que realizan los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo –éste por conducto de sus dependencias y entidades–, así como los organismos públicos autónomos que expresamente reconoce la Constitución Política de esa entidad; que en la formulación de los proyectos de presupuesto, los poderes Legislativo y Judicial así como los organismos públicos autónomos deben cumplir con los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad, atendiendo en todo momento las previsiones del ingreso y prioridades del Estado, y deberán enviar dichos proyectos al titular del Poder Ejecutivo para su consideración e inclusión en la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado; que dichos proyectos deberán contener el desglose de los diferentes rubros en que se dividan, así como de las partidas que representen las autorizaciones específicas del presupuesto; que el proceso de planeación, programación y presupuestación tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario, garantizando el uso eficiente de los recursos en cada uno de los programas que se desarrollen; que el gasto público del Estado debe basarse en el presupuesto elaborado para cada año de calendario; que el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado debe integrarse, entre otros documentos, con los que se refieren a la descripción de los programas que lo integran, señalando objetivos y prioridades globales, así como las Unidades Presupuestales (esto es, los poderes Legislativo y Judicial de la entidad, los organismos públicos autónomos, así como determinadas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo) responsables de su ejecución, y también debe incluir la estimación de ingresos y proporción de gastos del ejercicio presupuestal para el que se proponen; que el Presupuesto de Egresos del Estado que apruebe el Congreso regirá para el ejercicio fiscal que corresponda; que cuando la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto implique erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo deberá someter a la consideración del Congreso del Estado las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la Secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta; que a toda iniciativa de modificación al Presupuesto de Egresos que presente el Titular del Poder Ejecutivo de Jalisco al Congreso del Estado, que represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo, y que está facultado para que, previa petición de las Dependencias y Entidades, de manera excepcional y una vez evaluado por la Secretaría, incorpore al Presupuesto de Egresos partidas presupuestales, observando, para dotarlas de recursos, las normas relativas a la transferencia de recursos entre partidas presupuestales y siempre y cuando no se rebase con ello los techos financieros autorizados para cada capítulo por el Congreso del Estado, ni se altere el equilibrio presupuestal; que no puede efectuarse ningún gasto sin partida presupuestal expresa, debiéndose, para la procedencia de una erogación, sujetarse al texto de la partida contenida en el clasificador por objeto del gasto que lo autorice y a la suficiencia presupuestal; que la cuenta pública del Gobierno del Estado tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ella se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en la programación oficial; que dicha cuenta estará constituida por los estados financieros y demás información que compruebe el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del gasto público, así como la incidencia entre las operaciones y las cuentas

de balance incluyendo el origen y destino de los recursos; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública, será realizada por el Congreso del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado, la cual se sujetará para tal efecto a la legislación aplicable, así como a los procedimientos que expida el Congreso del Estado; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública comprenderá una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, verificando la exactitud y la justificación de dichos aspectos, de acuerdo con los conceptos autorizados para uno y otro rubro, así como su impacto en el cumplimiento de la programación oficial del Gobierno del Estado; que si de dicho examen aparecieran discrepancias entre las cantidades autorizadas al gasto con las realizadas, o bien, no existiera exactitud ni justificación tanto en los gastos que se efectuaron, como en los ingresos que se recibieron o debieron exigir, se determinarán las responsabilidades conducentes.

51. Con base en lo anterior se concluyó que el esquema adoptado en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios rompe el sistema de ingresos estatales ligados a un presupuesto por programa, y que de dicha norma no se advierte cuáles son los gastos públicos que van a cubrirse con los ingresos obtenidos por el Congreso del Estado de Jalisco ni en qué parte de su presupuesto están contemplados, ni menos aún cuáles son los programas o proyectos con los que se identifican y que podrán ser materia de fiscalización, en virtud de lo cual dicha norma era violatoria del principio del destino al gasto público, establecido en la fracción IV del artículo 31, en relación con los artículos 126 y 134 de la Constitución Federal, así como la legislación aplicable del Estado de Jalisco.

52. Ahora bien, los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, son del tenor siguiente:

Artículo 38. La hacienda estatal, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, puede percibir los productos derivados de:

X. Por las formas valoradas y recibos de cobro que adquieran las entidades fiscalizadas estatales y municipales, ante el Congreso del Estado, a que hace mención el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, se cobrarán en base a la siguiente:

a) Formas valoradas en formato ordinario de conformidad con las siguientes tarifas:

TIPO DE FORMA VALORADA

Recibo oficial de ingresos	\$3.17
Recibo de licencia municipal 2012	\$6.30
Recibo de participación	\$4.60
Recibo de multa federal	\$4.60
Recibo de zona federal	\$4.60
Recibo de impuesto predial	\$3.74
Recibo de servicio catastral	\$3.74
Boletos piso plaza \$1.00	\$0.34
Boletos piso plaza \$2.00	\$0.34
Boletos piso plaza \$3.00	\$0.34
Boletos piso plaza \$5.00	\$0.34
Boletos piso plaza \$10.00	\$0.34
Recibo de agua potable y alcantarillado	\$3.17
Aviso de transmisión patrimonial	\$6.30
Certificación de acta de nacimiento	\$3.17
Acta de nacimiento federal (oficio)	\$12.88
Acta de nacimiento federal (carta)	\$12.88
Orden de pago con recibo	\$2.66
Orden de pago sin recibo	\$2.66
Recibo oficial DIF	\$2.68
Hogramas	\$25.49
Orden de pago con recibo DIF	\$2.66
Orden de pago sin recibo DIF	\$2.66

b) Formas valoradas en formato especial. En aquellos casos en que los entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables, soliciten la elaboración de las formas valoradas y recibos de ingresos en un formato especial; el precio que deberá pagar al H. Congreso del Estado de Jalisco a través de la Comisión de Administración, será el que resulte de multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales.

DÉCIMO TERCERO. El Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas deberá transferir mensualmente, antes del día quince de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que perciba por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco; establecidos en la fracción X del artículo 38 de la presente Ley. Independientemente de la totalidad de los recursos financieros que corresponden ordinariamente al Poder Legislativo en virtud de la partida 01-00-4121 del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2013.

53. Como se advierte, las normas en estudio establecen las tarifas y la obligación de pagar, antes del día quince de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que se perciban por concepto de venta de formas valoradas, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco.
54. En esa medida, procede declarar la invalidez de dichas normas, pues establecen las tarifas y la fecha de pago de una contribución que ha sido declarada inválida por este Alto Tribunal, además de que su sustento esencial es, precisamente, el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que este Alto Tribunal ha considerado inconstitucional.
55. Sirve de apoyo para la determinación anterior la siguiente jurisprudencia:

*“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquella, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven”.* (Novena Época, registro 164820, Pleno, Jurisprudencia P.J. 53/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564)

56. Por tanto, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P.J. 100/99 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”*<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> **Texto:** “Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 705, Núm. de registro IUS: 193258.

57. **NOVENO.** La presente declaratoria de invalidez tiene efectos generales, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), y penúltimo párrafo de dicha fracción, de la Constitución Federal<sup>12</sup>; y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surtirá efectos a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la controversia constitucional por lo que hace al artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

**TERCERO.-** Se declara la invalidez de los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año dos mil trece, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Valls Hernández reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente, Ponente y el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

El Presidente: Ministro **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Luis M. Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde a la sentencia del cinco de diciembre de dos mil trece dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 23/2013. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2013**

1. En sesión correspondiente al cinco de diciembre de dos mil trece, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro. El presente voto concurrente tiene como única finalidad explicar las razones que estimo deben enfatizarse para declarar fundada la petición de inconstitucionalidad.
2. En esencia, el contexto fáctico del caso radica en que el Titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, promovió controversia constitucional en contra de los artículos 38, fracción X, y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2013, en relación con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

<sup>12</sup> "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: --- I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: --- ...--- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ---...--- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."

3. La sentencia determinó que la controversia constitucional era parcialmente procedente y fundada. Por un lado, se sobreseyó el juicio por lo que hace al artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, toda vez que el Tribunal Pleno ya había declarado la invalidez de dicho precepto al resolver la controversia constitucional 21/2011 en la misma sesión de fecha cinco de diciembre de dos mil trece y, por tanto, cesaron los efectos del referido numeral.
4. Por otro lado, se declaró la inconstitucionalidad de los citados artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal de 2013, pues establecen las tarifas y obligación que se tiene de pagar al Congreso del Estado por los ingresos que se perciban por concepto de venta de formas valoradas antes del día quince de cada mes, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, el cual, como se adelantó, fue declarado inconstitucional por el Pleno de esta Suprema Corte.
5. En este sentido, dado que las normas impugnadas establecen las tarifas y la fecha de pago de una contribución que fueron declaradas inválidas, la sentencia señala que devienen igualmente inconstitucionales de conformidad con la jurisprudencia de rubro: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS"**<sup>1</sup>.
6. Ahora bien, en relación con lo anterior, coincido con el sentido de la sentencia tanto en lo relativo al sobreseimiento por cesación de efectos como en lo correspondiente a la declaratoria de inconstitucionalidad. No obstante, respecto a este segundo punto, debe resaltarse que el ámbito de validez de los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco impugnados tienen un supuesto de aplicación que deriva directamente del artículo 51 de la Ley de Fiscalización declarado como inconstitucional.
7. Con base en ello, estimo que es imprescindible destacar que, si bien se podría alegarse que los artículos reclamados asumen un contenido autónomo respecto al artículo 51 de la Ley de Fiscalización, dado que establecen el valor de las formas y recibos que deberán adquirir las entidades fiscalizadas estatales y municipales del Congreso del Estado, lo cierto es que su ámbito de aplicación únicamente se actualiza bajo el amparo de dicha norma, por lo que tiene que seguir su misma suerte.
8. De lo contrario, si se declarara su constitucionalidad, quedaría vigente un precepto que no tendría ningún tipo de aplicación al haberse declarado como inconstitucionalidad la norma que sustenta los deberes para que se actualice su contenido normativo.

El Ministro, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la sentencia de cinco de diciembre de dos mil trece dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 23/2013. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecinueve de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

---

<sup>1</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 53/2010, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, de texto: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de "invalidez directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidez indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven".