

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 43/2018, así como los Votos Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y de Minoría de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 43/2018.
PROMOVENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA
SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO
DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

MINISTRO PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN.
SECRETARIO: SALVADOR OBREGÓN SANDOVAL.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de julio de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Mediante escrito recibido el seis de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, doce diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, promovieron acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el diez de marzo de dos mil dieciocho, mediante el cual se expide la "*Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua*".

Señalaron como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a las siguientes:

- I. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Chihuahua.
- II. Órganos Ejecutivos: Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO. Normas constitucionales que se aducen violadas. Artículos 13, 14, 16, 21, 39, 40 y 41.

TERCERO. Texto de las normas cuya invalidez se solicita: Aunque se impugna todo el proceso legislativo, también se controvierten algunos preceptos en lo particular, específicamente los numerales 7, fracciones V y VII, 8, 9, 11, fracción II, 12, último párrafo, 13, 16, fracción IV, 21, 25 y 28, fracción IV, todos de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de marzo de dos mil dieciocho.

El contenido de esas normas es el siguiente:

"Artículo 7. Presentación y ratificación de la denuncia.

La persona interesada presentará su denuncia ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado.

El escrito de denuncia deberá contener los siguientes datos:

...

V. La narración clara, precisa y numerada de los hechos en que la denunciante funda su petición, precisando los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y domicilio de las y los testigos que hayan presenciado los hechos relativos, manifestando el punto de prueba sobre el que versará la testimonial.

...

VII. El ofrecimiento de los medios de prueba con los cuales se pretendan acreditar los hechos denunciados, expresando con claridad y precisión el hecho o hechos que se tratan de demostrar con los mismos. De no cumplir los requisitos mencionados, no serán admitidos.

..."

“Artículo 8. Documentos presentados con posterioridad.

Efectuada la ratificación no se admitirán a la parte denunciante otros documentos, excepto:

I. Los de fecha posterior.

II. Los que no le haya sido posible obtener con anterioridad, por causas que no le sean imputables, si en este caso hubiere señalado en la denuncia el archivo o lugar en el cual se encuentran los originales.

III. Los de fecha anterior a la demanda, cuando la denunciante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que no tuvo antes conocimiento de su existencia”.

“Artículo 9. Integración de la Comisión Jurisdiccional.

Ratificada la denuncia, la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.

El asunto se enlistará en la siguiente sesión, a efecto de que el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, integre una Comisión Jurisdiccional, la cual contará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que reflejará la composición plural del Congreso. Las personas suplentes entrarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas.

Si lo señalado en el párrafo anterior aconteciere durante alguna Diputación Permanente, la Mesa Directiva convocará a un periodo extraordinario, en un plazo no mayor de tres días, a efecto de conocer del asunto”.

“Artículo 11. Notificación a la parte denunciada.

Dictaminado el inicio del procedimiento, la Comisión Jurisdiccional notificará a la persona imputada sobre la denuncia interpuesta, haciéndole saber:

...

II. Su deber de comparecer por escrito y ofrecer pruebas de su parte, dentro de los diez días siguientes a la notificación respectiva.

...”.

“Artículo 12. Contestación de la denuncia.

...

Al escrito deberá adjuntarse la documentación en poder de la parte denunciada. No serán admitidos aquellos documentos presentados con posterioridad a que fenezca el plazo para dar contestación a la denuncia, salvo que se ubiquen en alguno de los supuestos del Artículo 8 de la presente Ley”.

“Artículo 13. Instrucción y alegatos.

Concluido el plazo señalado en el Artículo 11, fracción II, de esta Ley, la Comisión Jurisdiccional abrirá un período de diez días para el ofrecimiento de pruebas, comunes a la parte denunciante y a la denunciada.

Al fenecer este plazo, la Comisión dictará un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y ordenará las medidas que resulten necesarias para su preparación; fijando día y hora para la celebración de la Audiencia, dentro de los quince días siguientes, en la que tendrá lugar el desahogo de las pruebas de la parte denunciante, la denunciada y aquellas que se determinen por la propia Comisión para mejor proveer. Dicho acuerdo deberá ser notificado personalmente a la denunciante y a la denunciada dentro de los tres días siguientes a que se dicte el mismo.

Serán admisibles todo tipo de pruebas, pero se desecharán aquellas cuyo desahogo implique salir del plazo señalado para tales efectos. Si al concluir dicho plazo no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podrá ampliarlo por una sola vez y por un plazo hasta de veinte días, concluido el cual se declararán desiertas de plano las pruebas cuyo desahogo no haya sido posible.

En todo caso, la Comisión Jurisdiccional calificará la idoneidad de las pruebas, desechando las que a su juicio sean improcedentes, debiendo en este supuesto fundar y motivar su determinación. La resolución que admita o deseche las pruebas es inatacable.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista de la parte denunciante, de la denunciada y de su defensa, por un plazo común de tres días, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los cuales deberán presentar por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del plazo citado en primer término”.

“Artículo 16. Sesión plenaria.

Enlistado el dictamen y conforme al turno que le corresponda en el orden del día, la Presidencia de la Mesa Directiva declarará que el Pleno se erige en Jurado de Sentencia, y se actuará conforme a lo siguiente:

...

IV. El Jurado de Sentencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional”.

“Artículo 21. Admisión e integración de la Comisión Jurisdiccional.

Presentada la solicitud, la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.

El asunto se enlistará en la siguiente sesión, a efecto de que el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, integre una Comisión Jurisdiccional, la cual contará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que reflejará la composición plural del Congreso. Las personas suplentes entrarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas.

Si lo señalado en el párrafo anterior aconteciere durante alguna Diputación Permanente, la Mesa Directiva convocará a un periodo extraordinario, en un plazo no mayor de tres días, a efecto de conocer del asunto.

La Comisión Jurisdiccional analizará y resolverá dentro de los siguientes dos días, la admisión de la solicitud, mediante un dictamen de inicio. Dicha solicitud únicamente podrá ser rechazada en los siguientes casos:

I. Si la persona imputada no se ubica dentro de las y los servidores públicos a que se refiere el artículo 179 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

II. Si carece de los registros de investigación que apoyen la solicitud. En este último caso, la Comisión prevendrá a la persona solicitante para que los exhiba en un plazo de dos días”.

“Artículo 25. Audiencia de desahogo de pruebas y alegatos.

La Audiencia iniciará con la exposición de medios de prueba y argumentos por parte del Ministerio Público. Enseguida, se llevará a cabo el desahogo de los medios de prueba ofertados por la o el servidor público imputado y su defensa. Para su desahogo se seguirán, en lo conducente, las reglas previstas en el Título VIII Capítulo IV del Código Nacional de Procedimientos Penales. En su caso, el Ministerio Público podrá solicitar el desahogo de prueba nueva y de refutación.

Salvo que la parte oferente hubiera solicitado el auxilio de la Comisión Jurisdiccional para la citación de testigos o peritos, por considerar pudieran ser hostiles, dando razones válidas para sustentar lo anterior, los medios de prueba testimonial y pericial deberán ser presentados a la Audiencia respectiva por conducto de la propia oferente; en caso contrario, se le tendrán por desiertos.

Una vez desahogados los medios de prueba, se concederá la palabra a las partes para que expongan de forma oral, los alegatos que consideren pertinentes para justificar su pretensión.

La Audiencia de desahogo de pruebas y alegatos tendrá una duración máxima de tres días sucesivos. Se desearán aquellos medios de prueba cuyo desahogo implique salir del plazo señalado para tales efectos. Salvo caso fortuito o fuerza mayor, en que podrá ordenarse su desahogo fuera de dicho plazo”.

“Artículo 28. Sesión plenaria.

Enlistado el dictamen y conforme al turno que le corresponda en el orden del día, la Presidencia de la Mesa Directiva declarará al Pleno que se erige en Jurado de Procedencia, y se actuará conforme a lo siguiente:

...

IV. El Jurado de Procedencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional”.

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

I. Violación al proceso legislativo.

Se transgredió el derecho de la minoría legislativa de conocer y debatir el dictamen, en virtud de que el asunto número 569, referente a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia se incluyó en el orden del día, por tratarse de un asunto supuestamente urgente y/o especial.

Con fecha seis de marzo de dos mil dieciocho, minutos antes de que se sometiera a consideración el contenido del orden del día, la Diputada Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo presentó una moción a efecto de que fuera incluido en dicho orden el desahogo del dictamen relativo al asunto número 569 aprobado por la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Diversos legisladores intervinieron a efecto de señalar la imposibilidad de incluir en el orden del día dicho dictamen.

No obstante los señalamientos, la moción presentada fue sometida a votación y aprobada, haciendo despliegue de la mayoría que asiste al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a pesar de no haberse colmado los requisitos solicitados por la Ley Orgánica del Poder Legislativo para llevar a cabo la citada moción.

Para la inclusión del citado dictamen debió fundarse y motivarse por qué se consideraba que revestía la calidad de un asunto especial y urgente, lo cual no aconteció, ya que faltó acreditarse ante el Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua que el asunto tuviera esas características, y aprobándose la inclusión del mismo, por lo que se trató de un abuso de poder.

Respecto al trabajo elaborado por la citada Comisión, ésta se tomó el periodo de diez meses y nueve días a efecto de analizar la iniciativa mediante la cual se crea la ley impugnada, toda vez que la misma fue presentada ante el Pleno con fecha veinte de abril de dos mil diecisiete, turnada a la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales el veinticinco de abril siguiente, transcurriendo el tiempo indicado para poder dictaminar tal iniciativa, emitiendo el dictamen hasta el seis de marzo de dos mil dieciocho, día en el cual inmediatamente se solicitó de manera arbitraria e ilegal su inclusión al orden del día de la sesión que tendría verificativo. Lo anterior, aun cuando la Ley Orgánica del Poder Legislativo en su artículo 171 señala la forma en que las iniciativas deben dictaminarse.

Atendiendo a la fecha de presentación de la iniciativa y a la de turno —se presentó durante el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio constitucional—, por lo que en términos de la disposición legal antes invocada, debió dictaminarse a más tardar en el primer periodo ordinario dentro del segundo año de ejercicio constitucional, no aconteciendo de dicha manera.

Es decir, en el análisis, nunca se dio por parte de los integrantes de la Comisión Dictaminadora el trato de especial y urgente que se invocó para su inclusión en el orden del día.

De ese modo, se violentó el proceso legislativo, porque el asunto fue dictaminado por el grupo parlamentario de la mayoría —perteneciente al Partido Acción Nacional—, y sometido a consideración del Pleno, por aprobación también de su inclusión en el orden del día por la mayoría de dicho grupo parlamentario, sin dar oportunidad para su estudio y análisis, esto es, excluyendo con tales actos a la minoría parlamentaria de modo tajante de la participación en el debate público. No existió una discusión real, abierta y democrática, lo cual evidentemente es imposible, al solicitar la inclusión del citado asunto en la misma sesión en la cual se sometería a votación y aprobación.

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las disposiciones referentes a la Gaceta Parlamentaria, y conocimiento íntegro de los asuntos que se someterán a consideración del Pleno, los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chihuahua emitieron un acuerdo el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, el cual entró en vigor el veintidós de septiembre del

mismo año, llevando por título: “ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS Y LA CELEBRACIÓN DE REUNIONES DE LA MESA DIRECTIVA, DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL, DE LA LXV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA”.

En términos del acuerdo anterior se determinó por la Mesa Directiva que las y los legisladores deberán enviar a la Secretaría de Asuntos Legislativos, por correo electrónico, el texto completo de las iniciativas, asuntos, o cualquier otro documento, que tuvieron a bien inscribir en el orden del día de la sesión que habrá de desahogar el Pleno o la Diputación Permanente, a más tardar a las diecisiete horas del día previo a dicha sesión, que de no enviar la iniciativa, documento o asunto, estos no se desahogarán en la sesión que corresponda.

Para solicitar la inclusión del dictamen en el orden del día, cualquiera de los integrantes de la Comisión Legislativa Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales debió acudir a la reunión de la mesa directiva que tiene verificativo siempre antes del inicio de la sesión, en términos del citado acuerdo.

Al tener conocimiento de la inclusión del dictamen hasta el momento en que se estaba desarrollando la sesión y se dio lectura al mismo en tribuna, para posteriormente y de manera inmediata someterlo a votación, es claro que no pudo haber debate alguno, porque nadie conoció previamente su contenido.

II. Violación a los artículos 13 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos 9 y 21 de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, violentan lo dispuesto en el numeral 13 de la Constitución General, en virtud de que la voz “*tribunales especiales*” no se refiere a tribunales por la materia que conocen, y que pueden ser clasificados como tribunales especiales, por ejemplo, los tribunales de familia o del trabajo.

Tampoco se refiere a los establecidos fuera del Poder Judicial, más bien la categoría apunta a la prohibición de tribunales *ad hoc*, creados para juzgar un caso concreto o a una determinada persona o grupo de personas en particular, sin que se garantice la imparcialidad e independencia del juzgador, vulnerando el principio de igualdad conforme al cual todos los ciudadanos en situaciones idénticas deben ser juzgados por el mismo tribunal.

De ese modo, respecto del momento en que el tribunal debe estar establecido, la norma dispone que esto debe ocurrir con anterioridad a la perpetración de los hechos, con lo que se pretende evitar tribunales *ad hoc* creados específicamente para el conocimiento de un hecho concreto y a la espera de resultados específicos, lo cual acontecerá en términos de lo establecido en los artículos 9 y 21 de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.

Por otra parte, los artículos 16, fracción IV, y 28, fracción IV, de la referida ley, establecen:

“Artículo 16. Sesión plenaria.

Enlistado el dictamen y conforme al turno que le corresponda en el orden del día, la Presidencia de la mesa Directiva declarará que el Pleno se erige en Jurado de Sentencia, y se actuará conforme a lo siguiente:

...

IV. El Jurado de Sentencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional”.

“Artículo 28. Sesión plenaria.

Enlistado el dictamen y conforme al turno que le corresponda en el orden del día, la Presidencia de la mesa Directiva declarará al Pleno se erige en Jurado de Procedencia, y se actuará conforme a lo siguiente:

...

IV. El Jurado de Procedencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional”.

Dichas disposiciones violentan la garantía del debido proceso y de seguridad jurídica del funcionario público denunciado, toda vez que para que en la actuación de la Comisión Jurisdiccional se despliegue una conducta considerada como válida, debe entenderse que únicamente goza de una facultad investigadora del Poder Legislativo, en relación con el juicio político y la declaración de procedencia.

Más todavía, en el caso de la declaración de procedencia, en virtud de que en relación con delitos y, de alguna forma, ilícitos en general, la Constitución General establece una regla en su artículo 21 al señalar: *“La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”*.

No es dable al legislador ordinario aumentar el número de salvedades o excepciones a las funciones de investigar o perseguir encomendadas al ministerio público.

Es insostenible establecer que el Jurado de Procedencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional, toda vez que ésta, estaría prácticamente determinando la culpabilidad o no del funcionario público. Se considera que la Comisión Jurisdiccional no debe emitir sus conclusiones y someterlas a votación del Jurado, ya que únicamente debe exponer los hechos que se imputan y qué medios de convicción se desahogaron para pretender acreditar los hechos.

III. La Ley que se impugna viola lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

Los artículos 7, fracciones V y VII, 8, 11, fracción II, y 12, último párrafo, se contraponen a lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 13, todos ellos de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.

Ello se estima así, toda vez que en el artículo 7 se señala que a la denuncia deben adjuntarse las pruebas en las que se funda la misma, precisándose en el artículo 8 del ordenamiento en cita que efectuada la ratificación no se admitirán a la parte denunciante otros documentos, excepto los que tienen el carácter de pruebas supervinientes especificándose cuáles son éstas, e incluso estableciéndose en el artículo 10 que la Comisión Jurisdiccional analizará la admisión de la solicitud, la cual únicamente podrá ser rechazada si fuere notoriamente improcedente o no se apoya en prueba alguna.

Luego, en el artículo 11 se señala que dictaminado el inicio del procedimiento, la Comisión Jurisdiccional notificará a la persona imputada sobre la denuncia interpuesta, haciéndole saber su deber de comparecer por escrito y ofrecer pruebas de su parte, dentro de los diez días siguientes a la notificación respectiva, señalándose en el artículo 12 referente a la contestación de la denuncia que al escrito de contestación debe adjuntarse la documentación en poder de la parte denunciada y que no serán admitidos aquellos documentos presentados con posterioridad a que fenezca el plazo para la contestación a la denuncia, salvo que se ubiquen en alguno de los supuestos del artículo 8 de la propia ley.

Luego de señalar que no serán admitidos medios de convicción posteriores a los adjuntados a la denuncia y contestación respectiva, establece en el artículo 13 que se abrirá un periodo de diez días para el ofrecimiento de pruebas, comunes a las partes, y que concluido dicho plazo se dictará el acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas.

Dichas disposiciones se contraponen, y se establece una preocupante discrecionalidad de la Comisión Jurisdiccional, para poder acordar sobre la admisión o no de documentos posteriores a la presentación de la denuncia y de la contestación respectivas, ya que no se contempla de manera clara y precisa hasta cuándo serán admisibles los medios de convicción de las partes, señalando un término en un artículo y estableciendo otro con posterioridad, violentándose la certeza jurídica en la substanciación del procedimiento.

Además, se tildan de inconstitucionales los artículos 13 y 25 de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, toda vez que no se puede sujetar la admisión de las pruebas al tiempo que se lleve el desahogo de las mismas, porque con ello se violenta de manera flagrante el principio de legalidad y la garantía de audiencia, al no permitir una adecuada defensa, restringiendo el derecho de ser oído y vencido en juicio, al facultar a la autoridad substanciadora del procedimiento para que se desestimen discrecionalmente medios de convicción, por el solo hecho de la imposibilidad de la autoridad para desahogar los mismos en los términos fijados por la ley, y estableciendo de nueva cuenta la facultad discrecional de desechar los medios de convicción que a su juicio y libre arbitrio sean improcedentes.

QUINTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de seis de abril de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo al Ministro Alberto Pérez Dayán. El día nueve de ese mismo mes y año se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron la norma impugnada, para que rindieran sus informes, y se acordó dar vista a la entonces Procuraduría General de la República, en términos de ley.

SEXTO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Diana Karina Velázquez Ramírez, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chihuahua rindió el siguiente informe:¹

Los argumentos propuestos como conceptos de invalidez son infundados.

La razón de ser de todo procedimiento legislativo es brindar seguridad jurídica, a fin de evitar que se legisle en forma irresponsable o que se adopten decisiones de manera precipitada o irreflexiva.

El proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado cumplió cabalmente con cada una de sus etapas. Además existió un amplio debate en la sesión de seis de marzo de dos mil dieciocho.

Existiendo en la Presidencia del Congreso del Estado de Chihuahua diversas denuncias de juicios políticos era más que suficiente la urgencia de desahogar, debatir y aprobar el decreto aquí controvertido.

Las supuestas violaciones aducidas por los accionantes, de existir, deben calificarse de intrascendentes.

En cuanto al contenido de las disposiciones impugnadas, debe decirse que efectivamente existe una Comisión Jurisdiccional, misma que resolverá la procedencia del juicio político; sin embargo sus funciones son “*solventar*” la admisión e incoación del procedimiento de juicio político o declaración de procedencia. No resuelve sobre el fondo de las denuncias, por tanto, no se constituye en un tribunal especial.

La Comisión Jurisdiccional es la instancia instructora de los procedimientos, pero no tiene facultades de investigación; es el Congreso del Estado de Chihuahua el que se erige en Juzgado de Sentencia o Procedencia, según sea el caso, y sólo a él le corresponde resolver en definitiva.

Tampoco es verdad que exista discrecionalidad de la autoridad para la admisión de pruebas posteriores a la denuncia y su contestación, ya que la ley establece plazos precisos y comunes para ambas partes.

Se podrá presentar documentos con posterioridad a la ratificación de la denuncia, siempre y cuando hayan surgido con esa posterioridad, y los de fecha anterior, siempre y cuando el denunciante manifieste que no tuvo conocimiento de su existencia con fecha anterior.

Respecto a la posibilidad de probar hechos supervenientes, la ley es clara al establecer la forma y tiempo en que debe presentarse las pruebas, con lo que no deja el tema a la discrecionalidad de la Comisión.

El procedimiento establecido en la ley cumple con las formalidades ordenadas por el artículo 14 de la Constitución Federal y permite a las partes la debida oportunidad de probar y alegar en el procedimiento.

En conclusión:

1. No se reconoce algún tipo de violación al proceso legislativo, ni a la libertad parlamentaria, pues para la emisión del decreto se observaron todas las disposiciones legales, respetando la importancia que el asunto merecía.
2. La creación de la Comisión Jurisdiccional no encuadra en el concepto de tribunal especial, ni su actuar se considera invasivo de la esfera de competencia del Ministerio Público.
3. Lo que se busca con la instauración del juicio político es proteger y brindar certeza jurídica, salvaguardando los principios del debido proceso.

SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Javier Corral Jurado, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, rindió el siguiente informe:²

Causal de improcedencia. La prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley reglamentaria, debido a que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad carecen de legitimación en la causa, al no haber acreditado su personalidad con la constancia de mayoría relativa y de asignación de diputaciones de representación proporcional al Congreso del Estado de Chihuahua, expedida por las autoridades electorales.

¹ Fojas 246 a 280 del expediente.

² *Ibidem*, fojas 502 a 517.

Razones que sostienen la validez de la norma. Si bien pudieran actualizarse diversas violaciones al procedimiento legislativo, son intrascendentes, porque no trastocaron los atributos democráticos finales de la decisión.

El proceso legislativo tiene como finalidad buscar la iniciativa de ley, que debidamente fue asignada y dictaminada por una Comisión, culminando su estudio con un dictamen aprobado por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, de modo tal que cumple con sus objetivos fundamentales. No debe perderse de vista que el procedimiento legislativo simplemente es un cauce que permite colocar el proyecto al pleno del Congreso, para su discusión, análisis y aprobación.

No es verdad que se haya creado un tribunal especial para sustanciar el juicio político. La finalidad de la creación de la Comisión Jurisdiccional es desahogar el procedimiento; es por ello que se considera errónea la percepción por parte de los promoventes.

La Comisión tampoco es invasiva de las facultades exclusivas del Ministerio Público, por no guardar relación con temas de carácter penal, o conductas que la ley califica como delitos.

Además, la ley prevé la oportunidad de defensa adecuada, para ofrecer y desahogar pruebas y para alegar lo que en derecho convenga a las partes.

OCTAVO. Intervención del entonces Procurador General de la República. El titular de la citada dependencia se abstuvo de formular su respectivo pedimento.³

Al respecto, debe precisarse que con fundamento en los artículos 10, fracción IV, y 66 de la Ley Reglamentaria, en relación con los diversos 5, fracción VII⁴ y Sexto Transitorio⁵ de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, corresponde a dicha Fiscalía intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, aunado a que todas las referencias normativas a la Procuraduría General de la República o del Procurador General de la República, se entenderán referidas a la Fiscalía General de la República o a su titular, en los términos de sus funciones constitucionales vigentes.

NOVENO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de doce de junio de dos mil dieciocho se decretó el cierre de la instrucción.⁶

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en ella se plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una norma general de carácter local.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

De conformidad con lo anterior, el cómputo inició el once de marzo de dos mil dieciocho y venció el lunes nueve de abril siguiente, ya que el decreto reclamado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el diez de marzo de dos mil dieciocho.

³ Según consta en la certificación y auto que respectivamente obran a fojas 556 y 557 del expediente.

⁴ "Artículo 5. Funciones de la Fiscalía General de la República
Corresponde a la Fiscalía General de la República:

...

VII. Intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, y

..."

⁵ "Transitorios

...

Sexto. Todas las referencias normativas a la Procuraduría General de la República o del Procurador General de la República, se entenderán referidas a la Fiscalía General de la República o a su titular respectivamente, en los términos de sus funciones constitucionales vigentes. Las referencias normativas a los agentes del Ministerio Público se entenderán referidas a las y los Fiscales en los términos de esta Ley".

⁶ Foja 557 del expediente.

⁷ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el seis de abril de dos mil dieciocho, se debe concluir que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, según se muestra aquí:

Marzo de 2018						
D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Abril de 2018						
D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

TERCERO. Legitimación activa. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal dispone que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas pueden ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el propio órgano legislativo.

La presente acción de constitucionalidad es promovida por los diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua:

- María Isela Torres Hernández.
- Imelda Irene Beltrán Amaya.
- Rocío Grisel Sáenz Ramírez.
- René Frías Bencomo.
- María Antonieta Mendoza Mendoza.
- Martha Rea y Pérez.
- Alejandro Gloria González.
- Hever Quezada Flores.
- Leticia Ortega Máynez.
- Pedro Torres Estrada.
- Rubén Aguilar Jiménez.
- Héctor Vega Nevárez.

Conforme al Decreto No. LXV/INLEG/0001/2016 I.P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el tres de octubre de dos mil dieciséis, son treinta y tres diputados los que integran dicha legislatura, por lo que los doce diputados firmantes cubren el requisito constitucional de que acudan a juicio el treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislatura que emitió la norma.

En este aspecto, el Gobernador del Estado de Chihuahua, al presentar su informe, aduce que los promoventes carecen de legitimación en la causa debido a que no acreditaron su personalidad con la constancia de mayoría relativa y de asignación de diputaciones de representación proporcional al Congreso del Estado de Chihuahua, expedida por las autoridades electorales.

Es infundado el planteamiento, porque tal requisito no lo exige el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, que sólo pide que acudan a juicio "... *el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por del propio órgano*". Aspecto que en el caso quedó demostrado.

CUARTO. Legitimación pasiva. El Congreso y el Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Chihuahua, acreditaron la legitimación que les asiste para acudir al presente juicio.

Así es, por cuanto hace a la representación del Congreso, se tiene reconocida la personalidad de quien comparece en su nombre, de conformidad con el Decreto No. LXV/ITMD/0379/2017 I.J.P., emitido el treinta de agosto de dos mil diecisiete, por la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, en

el cual se aprobó la designación de la Diputada Diana Karina Velázquez Ramírez como Presidenta de la Mesa Directiva, por un periodo de encargo del uno de septiembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, publicado el uno de septiembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado; y en términos del artículo 75, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la referida entidad.⁸

Por cuanto hace al Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, también se le reconoce personalidad, de acuerdo con las constancias que en copia certificada exhibe para tal efecto⁹ y en atención al artículo 31, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.¹⁰

QUINTO. Improcedencia por cesación de efectos. De oficio, este Alto Tribunal advierte que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por lo que respecta a algunos artículos del Decreto combatido, al haber cesado en sus efectos, actualizándose en tal virtud la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.¹¹

Al respecto, cabe señalar que se combate en la presente acción de inconstitucionalidad el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado el diez de marzo de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, mediante el cual se expide la "Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua";¹² respecto de ese ordenamiento se expresaron conceptos de invalidez que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- i. Violaciones cometidas en el procedimiento legislativo; e
- ii. Impugnación concreta de los artículos 7, fracciones V y VII, 8, 9, 11, fracción II, 12, último párrafo, 13, 16, fracción IV, 21, 25 y 28, fracción IV, de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.

En el Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, el cual entró en vigor al día siguiente de conformidad con su Primero Transitorio,¹³ se **reformaron** las siguientes disposiciones:¹⁴

- 7, párrafos primero y cuarto; 9, párrafo primero; 20, párrafo primero; 21, párrafo primero; 33, párrafo primero; y 35, párrafo segundo.

Posteriormente, a través del diverso Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en ese mismo Periódico Oficial el quince de mayo de dos mil diecinueve, y que entró en vigor al día siguiente según lo dispuesto por su artículo Primero Transitorio,¹⁵ se **reformaron** y **adicionaron** los preceptos de la legislación de mérito que enseguida se mencionan:¹⁶

- Reformados: 9, 13, 15, 21; 24, párrafo primero, y del párrafo segundo, su fracción I; 36 y 44, párrafo primero.
- Adicionada: la fracción IV al párrafo segundo del artículo 24.

Ahora bien, para el examen de la incidencia del Decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, es pertinente hacer referencia al criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado fundamentalmente, de la acción de inconstitucionalidad 28/2015,¹⁷ reiterado en subsecuentes precedentes,¹⁸ y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma general impugnada.

⁸ "Artículo 75. La o el Presidente de la Mesa Directiva lo será también del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Ostentar la representación oficial del Congreso del Estado y, en su caso, conferir y revocar poderes generales o especiales con la amplitud de facultades que estime necesarias.
...".

⁹ Fojas 518 a 526 del expediente.

¹⁰ "Artículo 31. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita: ...

II. El Ejecutivo, en un funcionario que se denominará 'Gobernador del Estado'.
...".

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;...".

¹² A través de ese Decreto también se derogaron diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.

¹³ "PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado".

¹⁴ De igual modo, mediante dicho Decreto se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, ambas del Estado de Chihuahua.

¹⁵ "ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado".

¹⁶ Además, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

¹⁷ Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁸ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 12/2016; 105/2018 y su acumulada 108/2018; y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete, nueve de julio de dos mil dieciocho, veinte de mayo de dos mil diecinueve y dieciséis de enero de dos mil veinte.

En el precedente se enfatizó la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar en qué momento se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la jurisprudencia de Pleno P./J. 8/2004¹⁹ que de manera general señala cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos, asimismo explica la evolución del criterio.

Sobre esa base, para que pueda hablarse de un acto de esa naturaleza por lo que ve a su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y
- b) Que exista una modificación en el sentido normativo (criterio material).²⁰

El primer enunciado involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea en el sentido normativo, esto es, se actualiza cuando existen verdaderos cambios que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una alteración material será un nuevo acto legislativo.

En relación con este último aspecto, en el precedente antes referido se explicó que una modificación de este tipo no se daría cuando, por ejemplo, se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Se subrayó que: *“El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue”*.

Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquéllas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

De igual forma, en el precedente se enfatizó que con el criterio se logra que el Tribunal Constitucional se ocupe de controlar o verificar cambios normativos reales, esto es, materiales o verdaderos y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, es decir, variaciones que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce:

¹⁹ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, marzo de 2004, materia: constitucional, página: 958, registro: 182048.

²⁰ Se hace la precisión que en sesión del Tribunal Pleno de dos de marzo de dos mil veinte, al discutirse la acción de inconstitucionalidad 66/2019, se abandonó el término de cambio sustantivo, por el de cambio en el sentido normativo, ello con el propósito de que evitar reservas de votos sobre el particular. El ajuste se aprobó por una mayoría de diez votos a favor.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema”.²¹

Es importante tomar en cuenta que de la lectura a los conceptos de invalidez resumidos en el resultando Cuarto de esta sentencia, se advierte que existe una impugnación de carácter general formulada en contra del Decreto por el que se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, a saber, la correspondiente a las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo consistentes en que: **a.** Esa Ley transgredió el derecho de la minoría legislativa de conocer y debatir el dictamen correspondiente al asunto número 569, referente a la mencionada ley, ya que se incluyó en el orden del día por considerarse urgente y/o especial, sin que ello quedara justificado, por lo que no existió una discusión real, abierta y democrática; y **b.** Por lo que ve a la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, ésta se tomó el periodo de diez meses y nueve días, a efecto de analizar la iniciativa por la cual se crea la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia, toda vez que la misma fue presentada ante el Pleno el veinte de abril de dos mil diecisiete, turnada a esa Comisión el veinticinco de ese mes y año, transcurriendo el tiempo indicado para poder dictaminar la iniciativa, dictamen que fue emitido hasta el seis de marzo de dos mil dieciocho, día en el que también se solicitó arbitrariamente su inclusión en el orden del día de la sesión que tendría verificativo.

Ahora bien, a continuación se examinarán las reformas y adiciones de los artículos contenidos en los Decretos publicados el veintiséis de enero de dos mil diecinueve y quince de mayo de ese mismo año, para así verificar si éstos contienen modificaciones materiales que transformen la influencia, el contenido o el alcance del ordenamiento en cuestión, que den lugar a un sobreseimiento por cesación de efectos.

El pronunciamiento respectivo se hará por cada uno de los preceptos modificados, antecedido por un cuadro comparativo que al efecto se inserta, en cuya primera columna se reproducen los artículos del Decreto por el que se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado el diez de marzo de dos mil dieciocho —texto original—; en la segunda, el Decreto por el que se reforman diversos artículos de la mencionada ley, publicado el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, identificándose con subrayado las respectivas modificaciones; y en la tercera, el Decreto de quince de mayo de ese mismo año, por el que se reforman diversos preceptos y se adiciona una fracción en uno de ellos, todos también de la citada ley, destacándose en **negritas** dichas reformas y adición.

²¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, jurisprudencia, libro 35, octubre de 2016, tomo I, página: 65, registro: 2012802.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 7. Presentación y ratificación de la denuncia.</p> <p>La persona interesada presentará su denuncia ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado.</p> <p>El escrito de denuncia deberá contener los siguientes datos:</p> <p>I a VIII...</p> <p>Al escrito deberá adjuntarse...</p> <p>La denuncia será ratificada por la denunciante ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales; ello, dentro de los cinco días a que sea presentada.</p> <p>Las denuncias...</p>	<p>Artículo 7. Presentación y ratificación de la denuncia.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 26 DE ENERO DE 2019)</p> <p>La persona interesada presentará su denuncia ante la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u> del Congreso del Estado.</p> <p>El escrito de denuncia deberá contener los siguientes datos:</p> <p>I a VIII...</p> <p>Al escrito deberá adjuntarse...</p> <p>(REFORMADO, P.O. 26 DE ENERO DE 2019)</p> <p>La denuncia será ratificada por la denunciante ante la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u>; ello, dentro de los cinco días a que sea presentada.</p> <p>Las denuncias...</p>	<p>Artículo 7... (No hubo reformas).</p>

Dicho artículo regula la presentación y ratificación de la denuncia correspondiente al procedimiento de juicio político, originalmente se preveía en sus párrafos primero y cuarto, respectivamente, que la persona interesada la presentara y ratificara ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales, actualmente a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos.

Al respecto, el artículo Tercero Transitorio²² del Decreto publicado el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, señala que todas las acciones, gestiones, medidas y asuntos que se encuentren vigentes o en trámite de la antes denominada "Secretaría de Asuntos Interinstitucionales", se trasladan a la Secretaría que corresponda según la naturaleza jurídica o administrativa de cada caso concreto, aunado a que, el seguimiento procesal de todos los expedientes legales en que el Congreso del Estado sea parte, activa, pasiva, como tercero interesado, como autoridad responsable, o instancia sustanciadora, incluidos los expedientes relativos a Juicios Políticos o Declaratorias de Procedencia que en su caso existan, se asumen por la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos a partir del veintisiete de enero de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el referido Decreto.

²² "Tercero.- Todas las acciones, gestiones, medidas y asuntos que se encuentren vigentes o en trámite de la antes denominada 'Secretaría de Asuntos Interinstitucionales', se trasladan a la Secretaría que corresponda según la naturaleza jurídica o administrativa de cada caso concreto derivada de las reformas, adiciones o derogaciones previstas en el presente Decreto.

La continuidad procesal de todos los expedientes legales en que el Congreso del Estado sea parte, activa, pasiva, como tercero interesado, como autoridad responsable, o instancia sustanciadora, incluidos los expedientes relativos a Juicios Políticos o Declaratorias de Procedencia que en su caso existan, serán asumidos por la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos el mismo día de entrada en vigor del presente Decreto, para lo cual se levantará acta de entrega-recepción conducente en esa misma fecha, o bien el acta circunstanciada a que hubiera lugar".

También debe tenerse en cuenta que a través de ese Decreto, además de reformarse diversos preceptos de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, así como del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo.

Entre los artículos que fueron derogados de la mencionada Ley Orgánica, se encuentran la fracción III del artículo 124,²³ la cual contemplaba a la “*Secretaría de Asuntos Interinstitucionales*” como órgano técnico del Congreso del Estado de Chihuahua para el cumplimiento de sus atribuciones legales, así como el diverso 131 que integraba el Capítulo IV denominado: “*DE LA SECRETARÍA DE ASUNTOS INTERINSTITUCIONALES*”, el cual enlistaba en sus veinte fracciones los asuntos que le correspondía despachar a esa extinta Secretaría.²⁴

De lo antes puntualizado, se advierte que la actual referencia en los párrafos primero y cuarto del artículo 7 de la ley combatida, a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos en lugar de la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales, no se reduce a un cambio de denominación de un organismo, ya que tiene por origen la extinción o desaparición de un órgano técnico del Congreso del Estado, lo que ocasionó que sus asuntos vigentes o en trámite hasta ese momento —veintiséis de enero de dos mil diecinueve— se trasladaran a la Secretaría que correspondiera según la naturaleza jurídica o administrativa de cada caso en particular.

Así, se colma el primer requisito para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, consistente en que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, toda vez que se desarrollaron las diferentes etapas de dicho proceso hasta culminar con la publicación el día veintiséis de enero de dos mil diecinueve del Decreto legislativo LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., en el que la legislatura del Estado de Chihuahua reformó, entre otros, los párrafos primero y cuarto del artículo 7 de la Ley en mención.

Adicionalmente, se cumple con el segundo de los requisitos, ya que a criterio de este Tribunal Pleno dicha reforma muta en un grado de intensidad el sentido de la norma, al modificar su alcance derivado de la desaparición del órgano técnico que se encargaba de recibir la presentación y ratificación de la denuncia correspondiente al procedimiento de juicio político —Secretaría de Asuntos Interinstitucionales—, para ahora ser una diversa —Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos—, por lo que se trata de una variación que produce un efecto normativo distinto en el sistema de recepción y ratificación de dicho tipo de denuncia, y no sólo un ajuste o cambio en la denominación de un órgano técnico del Congreso del Estado de Chihuahua.

²³ La fracción en comento literalmente establecía que:

“Artículo 124.- Para el cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, el Congreso contará con los siguientes órganos: ...
III.- Secretaría de Asuntos Interinstitucionales.
...”

²⁴ El texto del artículo de mérito era del tenor siguiente:

“Artículo 131.- A la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales corresponde el despacho de lo siguiente:

I.- Atender los asuntos legales del Congreso en sus aspectos jurídicos, consultivos, administrativos y contenciosos.

II.- Representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la Mesa Directiva o la Diputación Permanente, en los juicios en que sea parte, tanto en períodos ordinarios como en los recesos de la Legislatura.

III.- Conferir y revocar poderes generales y especiales para representar al Congreso ante los tribunales, en los juicios de cualquier naturaleza en que este sea parte.

IV.- Llevar a cabo las notificaciones de las resoluciones del Congreso.

V.- Actuar como secretaría técnica de la Junta de Coordinación Política.

VI.- Auxiliar a la Presidencia de la Mesa Directiva, en su caso, en la ejecución de los acuerdos del Congreso y de la Junta de Coordinación Política.

VII.- Auxiliar a la Presidencia de la Mesa Directiva en la substanciación de los procedimientos administrativos a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y en la formulación del dictamen correspondiente, mismo que se presentará al Pleno.

Tratándose de servidores públicos del Congreso, en lo relativo a las responsabilidades, quien presida la Mesa Directiva resolverá en definitiva.

VIII.- Expedir y certificar las copias de documentos oficiales del Congreso, en ausencia de las y los secretarios y prosecretarios.

IX.- Coordinarse con las otras Secretarías para la ejecución de las resoluciones del Congreso, de la Junta de Coordinación Política, así como de la Mesa Directiva.

X.- Realizar foros de consulta, mesas de trabajo y consultas técnicas sobre cualquier asunto que requiera la opinión de la ciudadanía, haciendo del conocimiento de quien presida la Mesa Directiva el resultado de los mismos.

XI.- Llevar la gestoría social de las diputadas y los diputados.

XII.- Difundir las actividades del Congreso y de sus órganos.

XIII.- Supervisar los asuntos de Comunicación Social del Congreso y las relaciones con los medios de comunicación masiva.

XIV.- Impulsar la creación de un canal de televisión del Congreso del Estado y llevar a cabo las acciones para su adecuado funcionamiento, en el cual se incorpore el uso del lenguaje de señas, con el fin de auxiliar a las personas con discapacidad auditiva.

XV.- Integrar los archivos para realizar la entrega-recepción, de los asuntos de su competencia.

XVI.- Solicitar a la Secretaría de Administración los apoyos correspondientes para el cumplimiento de las atribuciones conferidas.

XVII.- Presentar a la Secretaría de Administración, el proyecto de su presupuesto anual para su validación e inclusión al anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Congreso.

XVIII.- Ejercer el presupuesto asignado, bajo los lineamientos que establezca la Secretaría de Administración.

XIX.- Nombrar y remover al personal de la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales, en los términos de la normatividad correspondiente.

XX.- Atender las demás actividades que le señalen la presente Ley y otros ordenamientos legales aplicables, o las que le encomiende el Pleno, la Junta de Coordinación Política o quien presida la Mesa Directiva, en su caso”.

Decreto LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 9. Integración de la Comisión Jurisdiccional.</p> <p>Ratificada la denuncia, la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p> <p>El asunto se enlistará en la siguiente sesión, a efecto de que el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, integre una Comisión Jurisdiccional, la cual contará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que reflejará la composición plural del Congreso. Las personas suplentes entrarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas.</p> <p>Si lo señalado en el párrafo anterior aconteciere durante alguna Diputación Permanente, la Mesa Directiva convocará a un periodo extraordinario, en un plazo no mayor de tres días, a efecto de conocer del asunto.</p>	<p>Artículo 9. Integración de la Comisión Jurisdiccional.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 26 DE ENERO DE 2019)</p> <p>Ratificada la denuncia, la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u> la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p> <p>El asunto...</p> <p>Si lo señalado...</p>	<p>(REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Artículo 9. Del turno de la denuncia.</p> <p>Ratificada la denuncia, la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos la turnará, al día siguiente, a la Comisión Jurisdiccional, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p> <p>Si una vez ratificada la denuncia aún no se encontrara integrada esta Comisión, se le dará el trámite correspondiente hasta que haya quedado conformada.</p>

Originalmente, el texto de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, en su artículo 9, relativo a la *"integración de la Comisión Jurisdiccional"*, establecía en su primer párrafo que, ratificada la denuncia, la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales la turnaría, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.

En el segundo párrafo del mismo artículo se establecía que el asunto se enlistaría en la siguiente sesión, a efecto de que el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, integrara una Comisión Jurisdiccional conformada con cinco miembros propietarios y tres suplencias, que reflejara la composición plural del Congreso, también se preveía que las personas suplentes entrarían en funciones según el orden de prelación en que hubieran sido designadas.

El último párrafo preveía el supuesto de que si lo antes señalado aconteciera durante alguna Diputación Permanente, la Mesa Directiva convocaría a un periodo extraordinario en un plazo no mayor de tres días, a efecto de conocer del asunto.

La reforma ocurrida a dicho numeral mediante Decreto publicado el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, fue respecto del primer párrafo, tocante al órgano encargado de turnar la denuncia una vez que fuera ratificada a la Junta de Coordinación Política, con vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, esto es, la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos en lugar de la extinta Secretaría de Asuntos Interinstitucionales.

Al respecto, son aplicables los comentarios vertidos tocantes al artículo 7 de la legislación combatida, dado que no se trata de un cambio de denominación de un órgano técnico del Congreso del Estado de Chihuahua, pues la variación obedece a la desaparición de la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales de la estructura orgánica del Congreso, lo que se traduce en un nuevo acto legislativo.

Pero además, el artículo 9 en comento volvió a ser reformado a través del diverso Decreto publicado el quince de mayo de dos mil diecinueve, cambiándose el título del artículo de *"Integración de la Comisión Jurisdiccional"* a *"Del turno de la denuncia"*, estableciendo en su primer párrafo como el órgano al cual se habrá de turnar la denuncia ratificada a la Comisión Jurisdiccional en lugar de la Junta de Coordinación Política.

A través de ese Decreto se eliminaron los originales segundo y tercer párrafos, para actualmente prever que si una vez ratificada la denuncia aún no se encontrara integrada la Comisión Jurisdiccional, se le dará el trámite correspondiente hasta que haya quedado conformada.

Dichas modificaciones también constituyen un nuevo acto legislativo que trascienden al sentido del numeral en su totalidad, dado que la variación de Junta de Coordinación Política a Comisión Jurisdiccional, no es un mero cambio de denominación del ente.

Ello se estima así, toda vez que de conformidad con los artículos 14, fracción I,²⁵ 60²⁶ y 61, párrafo primero,²⁷ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, el Congreso de ese Estado funciona en Pleno, pero para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxilia —entre otros— de la Junta de Coordinación Política, órgano que tiene una naturaleza colegiada en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden; encontrándose integrada la Junta de Coordinación Política por quienes coordinen los grupos o coaliciones parlamentarios, por las o los diputados que se constituyan como representaciones parlamentarias, por las o los diputados independientes, por quien presida la Mesa Directiva, y por las o los subcoordinadores; todos con derecho a voz y voto, con excepción de estos dos últimos, que sólo tendrán voz.

Por su parte, de conformidad con la fracción IV del artículo 14 de la referida Ley Orgánica,²⁸ las Comisiones son órganos diversos —a la Junta de Coordinación Política— que también auxilian al Pleno del Congreso del Estado para el desahogo de los asuntos de su competencia.

El artículo 115 de ese mismo cuerpo normativo,²⁹ en su texto anterior a la reforma publicada el quince de mayo de dos mil diecinueve, establecía que las *"Comisiones Jurisdiccionales"* conocerían de las denuncias o acusaciones que se presenten contra servidores públicos que gocen de fuero constitucional; de las denuncias o acusaciones que se presenten contra servidores públicos, de conformidad a lo que establecido en la entonces la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y de las solicitudes por parte del Ministerio Público para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de servidores públicos.

²⁵ "Artículo 14.- El Congreso del Estado funciona en Pleno, y para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de los siguientes Órganos:

I.- Junta de Coordinación Política.

..."

²⁶ "Artículo 60.- La Junta de Coordinación Política es el órgano colegiado en que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden".

²⁷ "Artículo 61.- La Junta de Coordinación Política estará integrada por quienes coordinen los grupos o coaliciones parlamentarios, por las o los diputados que se constituyan como representaciones parlamentarias, por las o los diputados independientes, por quien presida la Mesa Directiva, y por las o los subcoordinadores; todos con derecho a voz y voto, con excepción de estos dos últimos, que solo tendrán voz.

..."

²⁸ "Artículo 14.- El Congreso del Estado funciona en Pleno, y para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de los siguientes Órganos:...

IV.- Comisiones.

..."

²⁹ "Artículo 115.- Las Comisiones Jurisdiccionales conocerán:

I.- De las denuncias o acusaciones que se presenten contra servidores públicos que gocen de fuero constitucional.

II.- De las denuncias o acusaciones que se presenten contra servidores públicos, de conformidad a lo que establezca la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

III.- De las solicitudes por parte del Ministerio Público para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de servidores públicos".

Es oportuno puntualizar que a través del referido Decreto publicado el quince de mayo de dos mil diecinueve, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones tanto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, como de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para la misma entidad.

Una vez hecha esa precisión, debe recordarse que la integración de la Comisión Jurisdiccional, con anterioridad a esa reforma, se encontraba en el segundo párrafo del artículo 9 de la ley combatida, que preveía que esa Comisión estaría conformada por cinco miembros propietarios y tres suplencias, reflejándose así la composición plural del Congreso, en el entendido de que los suplentes estarían en funciones según el orden de prelación en que hubieran sido designadas.

A raíz del referido Decreto se reformó el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua,³⁰ y se agregó un artículo 115 bis.³¹ El primero de ellos guarda similitud con el segundo párrafo del referido artículo 9,³² en su texto anterior a la reforma de quince de mayo de dos mil diecinueve, en tanto que prevé que la Comisión Jurisdiccional se conformará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que refleja la composición plural del Congreso, señalándose también que las personas suplentes estarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas.

Por su parte, el numeral 115 bis de la ley en comento, establece como conocimiento de dicha Comisión, las denuncias o acusaciones que se presenten en contra de las personas servidoras públicas señaladas en el artículo 178, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; y las solicitudes por parte del Ministerio Público para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de las personas servidoras públicas, que señala el artículo 179 de la misma Constitución local, señalando además en su último párrafo que en lo no expresamente previsto para esa Comisión, se estará a lo dispuesto por el Título Quinto de la propia Ley Orgánica —que lleva por título “*DE LAS COMISIONES Y COMITÉS*”— y la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.

Debido a lo anterior, se considera que el texto íntegro del artículo 9 del cuerpo normativo combatido, con motivo de sus más recientes reformas de veintiséis de enero y quince de mayo de dos mil diecinueve, constituye un nuevo acto legislativo dado que, se llevaron a cabo las diversas etapas de dicho proceso hasta culminar con la publicación en esas fechas, respectivamente, de los Decretos LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., y LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., en los que la legislatura del Estado de Chihuahua reformó el referido precepto.

Adicionalmente, dichas modificaciones varían el sentido del artículo en comento por transitar de una regulación de la integración de la Comisión Jurisdiccional a una del turno de la denuncia correspondiente al juicio político, además de que los cambios de Secretaría de Asuntos Interinstitucionales a Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos, y de Junta de Coordinación Política a Comisión Jurisdiccional, como se vio, no son meramente de denominación, en tanto que, el primero, obedece a la extinción de la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales y, el segundo, al cambio de un órgano auxiliar en el desahogo de los asunto de la competencia del Congreso del Estado, por otro diverso; todo lo cual implica una variación en el sentido normativo de la totalidad del artículo en análisis.

³⁰ “Artículo 115. La Comisión Jurisdiccional se conformará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que reflejará la composición plural del Congreso. Las personas suplentes entrarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas”.

³¹ “Artículo 115 bis. La Comisión Jurisdiccional conocerá:

I. De las denuncias o acusaciones que se presenten en contra de las personas servidoras públicas señaladas en el artículo 178, fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

II. De las solicitudes por parte del Ministerio Público para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de las personas servidoras públicas, que señala el artículo 179 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

En lo no previsto, expresamente, para esta Comisión, se estará a lo dispuesto por el Título Quinto de esta Ley y la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua”.

³² “Artículo 9. Integración de la Comisión Jurisdiccional...

El asunto se enlistará en la siguiente sesión, a efecto de que el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, integre una Comisión Jurisdiccional, la cual contará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que reflejará la composición plural del Congreso. Las personas suplentes entrarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas.

...”.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 13. Instrucción y alegatos.</p> <p>Concluido el plazo señalado en el Artículo 11, fracción II de esta Ley, la Comisión Jurisdiccional abrirá un período de diez días para el ofrecimiento de pruebas, comunes a la parte denunciante y a la denunciada.</p> <p>Al fenecer este plazo, la Comisión dictará un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y ordenará las medidas que resulten necesarias para su preparación; fijando día y hora para la celebración de la Audiencia, dentro de los quince días siguientes, en la que tendrá lugar el desahogo de las pruebas de la parte denunciante, la denunciada y aquellas que se determinen por la propia Comisión para mejor proveer. Dicho acuerdo deberá ser notificado personalmente a la denunciante y a la denunciada dentro de los tres días siguientes a que se dicte el mismo.</p> <p>Serán admisibles todo tipo de pruebas, pero se desecharán aquellas cuyo desahogo implique salir del plazo señalado para tales efectos. Si al concluir dicho plazo no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podrá ampliarlo por una sola vez y por un plazo hasta de veinte días, concluido el cual se declararán desiertas de plano las pruebas cuyo desahogo no haya sido posible.</p> <p>En todo caso, la Comisión Jurisdiccional calificará la idoneidad de las pruebas, desecharlo las que a su juicio sean improcedentes, debiendo en este supuesto fundar y motivar su determinación. La resolución que admita o deseche las pruebas es inatacable.</p>	<p>Artículo 13... (No hubo reformas).</p>	<p>Artículo 13. Instrucción y alegatos. (REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Concluido el plazo señalado en el Artículo 11, fracción II de esta Ley, la Comisión Jurisdiccional ordenará la apertura de un periodo para el desahogo de pruebas, el cual no podrá exceder de veinte días comunes.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>También dictará un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes en sus escritos de denuncia y contestación a la misma, y aquellas que se determinen por la propia Comisión para mejor proveer.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Serán admisibles todo tipo de pruebas, pero se desecharán aquellas cuyo desahogo implique salir del plazo señalado para tales efectos. La Comisión Jurisdiccional calificará la idoneidad de las pruebas, desecharlo las que sean improcedentes, debiendo en este supuesto fundar y motivar su determinación. Para determinar esta improcedencia se atenderá a lo dispuesto por el artículo 24, fracciones I, II, III y IV de esta Ley. La resolución que admita o deseche las pruebas es inatacable.</p> <p>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p>

<p>Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista de la parte denunciante, de la denunciada y de su defensa, por un plazo común de tres días, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los cuales deberán presentar por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del plazo citado en primer término.</p>	<p>Asimismo, ordenará las medidas que resulten necesarias para su preparación; fijando día y hora para el desahogo de aquellas que así lo ameriten.</p> <p>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Dicho acuerdo deberá ser notificado personalmente a la denunciante y a la denunciada dentro de los tres días siguientes a que se dicte el mismo.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Si al concluir dicho plazo no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podrá ampliarlo por una sola vez hasta por quince días, concluido el cual se declararán desiertas de plano las pruebas que no haya sido posible desahogar.</p> <p>(REFORMADO [N. DE E. REPUBLICADO], P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista de la parte denunciante, de la denunciada y de su defensa, por un plazo común de tres días, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los cuales deberán presentar por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del plazo citado en primer término.</p>
---	---

Los cambios entre el texto del artículo 13 al expedirse la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, y luego de su reforma ocurrida el quince de mayo de dos mil diecinueve, repercuten integralmente en su sentido normativo, en la medida de que antes se preveía que concluido el plazo de diez días —previsto en el artículo 11, fracción II, de la propia ley—³³ la Comisión Jurisdiccional abriría un periodo de diez días para el ofrecimiento de pruebas, comunes a la parte denunciante

³³ "Artículo 11. Notificación a la parte denunciada.

Dictaminado el inicio del procedimiento, la Comisión Jurisdiccional notificará a la persona imputada sobre la denuncia interpuesta, haciéndole saber: ...

II. Su deber de comparecer por escrito y ofrecer pruebas de su parte, dentro de los diez días siguientes a la notificación respectiva.

...."

y a la denunciada, el cual, una vez fenecido, la Comisión dictaría un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y ordenaría las medidas que resultaran necesarias para su preparación; fijando día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días siguientes, en la que tendría lugar el desahogo de las pruebas de la parte denunciante, la denunciada y aquellas que se determinarían por la propia Comisión para mejor proveer, acuerdo que debería ser notificado personalmente a la denunciante y a la denunciada dentro de los tres días siguientes a que se dictara el mismo.

Además, en el texto original se establecía que serían admisibles todo tipo de pruebas, pero se desecharían aquellas cuyo desahogo implicara salir del plazo señalado para tales efectos, en el entendido de que si al concluir dicho plazo no hubiera sido posible desahogar las ofrecidas oportunamente, o fuera preciso allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podría ampliarlo por una sola vez y por un plazo hasta de veinte días, concluido el cual se declararían desiertas de plano aquellas cuyo desahogo no hubiera sido posible. Encontrándose encargada de calificar la idoneidad de las pruebas la Comisión Jurisdiccional, quien contaba con atribuciones para desechar las que a su juicio fueran improcedentes, caso en el cual debería fundar y motivar su resolución, siendo inatacable la resolución que admita o deseche las pruebas.

Con motivo de la reforma de quince de mayo de dos mil diecinueve, el artículo 13 en comento regula de manera diversa la instrucción en el juicio político, siendo las principales novedades las siguientes:

- La Comisión Jurisdiccional ordenará la apertura de un periodo para el desahogo de pruebas, el cual no podrá exceder de veinte días comunes —antes el periodo era de diez días comunes—.
- Dicha Comisión, además de dictar acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes en sus escritos de denuncia y contestación de la misma, también lo hará respecto de las que determine la propia Comisión para mejor proveer —previamente se decía que la Comisión dictaría un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y se limitaba a decir que ordenaría las medidas que resultaran idóneas para su preparación—.
- La Comisión, para determinar qué pruebas desecha por improcedentes, debe atender lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I, II, III y IV, de la propia legislación³⁴ —con anterioridad no había remisión expresa a dicho precepto, aunado a que la fracción I de ese artículo fue reformada mediante el decreto publicado el quince de mayo de dos mil diecinueve, y también a través del mismo se adicionó la fracción IV—.
- La Comisión ordenará las medidas que resulten necesarias para la preparación de las pruebas, fijando día y hora para el desahogo de aquellas que así lo ameriten —primigeniamente, si bien también se preveía que la Comisión ordenaría las medidas que resultaran necesarias para su preparación, a diferencia de ahora, se decía que se fijaría día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días siguientes, en la que tendría lugar el desahogo de las pruebas de la parte denunciante, la denunciada y aquellas que se determinarían por la propia Comisión para mejor proveer—.
- Concluido el plazo para el desahogo de pruebas, el cual no puede exceder de veinte días comunes, y no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o si es necesario allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podrá ampliarlo por una sola vez por quince días, concluido el cual se declararían desiertas de plano las pruebas que no se hayan podido desahogar —antes se contemplaba que si al concluir el plazo de quince días para su desahogo, no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o fuera preciso allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podría ampliarlo por una sola vez y por un plazo de veinte días, concluido el cual se declararían desiertas de plano las pruebas cuyo desahogo no se hubiera llevado a cabo—.

³⁴ "Artículo 24. Recepción de la contestación de la solicitud.

...

En caso de existir ofrecimiento de pruebas, resolverá sobre la admisión de éstas, ordenando las medidas que resulten necesarias para su desahogo. Podrán desecharse aquellos medios de prueba en los que se actualice alguno de los siguientes supuestos: (REFORMADA, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)

I. Sobreabundante: cuando se trate de acreditar el mismo hecho por diversos medios de prueba. En este caso, la Comisión Jurisdiccional prevendrá a la persona imputada para que, en un plazo de tres días, reduzca el número de medios probatorios.

II. Impertinentes: por no referirse a los hechos controvertidos.

III. Innecesarias: por referirse a hechos públicos, notorios o incontrovertidos.

(ADICIONADA, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)

IV. Ilícitas: por haberse obtenido con violación a algún derecho fundamental".

Debido a los cambios antes identificados, se advierte que las reformas al precepto relatado contenidas en el Decreto de quince de mayo de dos mil diecinueve, alteraron el sentido normativo del precepto en su totalidad, en tanto que existen novedosas formalidades y cambios en los plazos, que hacen entenderlo de manera diversa a como originalmente fue expedido.

Lo anterior, sin que sea óbice que el último párrafo del artículo en comento —relativo a los alegatos—, no haya sufrido variaciones en su texto original con motivo de la reforma publicada el quince de mayo de dos mil diecinueve —manteniéndose como el último párrafo aunque en el texto primigenio bajo un orden de quinto párrafo y en el actual con el de séptimo—; toda vez dicho párrafo debe entenderse de manera conjunta con los anteriores que regulan la instrucción, en tanto que lo que se pone a la vista de la parte denunciante, de la denunciada y de su defensa para que tomen los datos que requieran para formular alegatos, es precisamente el expediente con la instrucción modificada a raíz de la reforma en cita.

Así, al existir un nuevo acto legislativo, el sobreseimiento es respecto del artículo 13 de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, al haberse alterado en conjunto el sistema de instrucción y de alegatos en el juicio político.

Decreto LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	No.	DECRETO LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	No.	DECRETO LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.	No.
Artículo 15. Convocatoria del Pleno. La Comisión Jurisdiccional remitirá el dictamen dentro de los dos días siguientes a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corresponda. La Mesa Directiva, a su vez, convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que deberá reunirse dentro de los cinco días siguientes para resolver sobre la denuncia. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la parte denunciante y a la denunciada para que se presenten personalmente, la segunda, en su caso, asistida de su defensa.		Artículo 15... (No hubo reformas).		Artículo 15. Convocatoria del Pleno. (REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019) La Comisión Jurisdiccional remitirá el dictamen dentro de los tres días siguientes a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corresponda. La Mesa Directiva, a su vez, convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que deberá reunirse dentro de los cinco días siguientes para resolver sobre la denuncia. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la parte denunciante y a la denunciada para que se presenten personalmente, la segunda, en su caso, asistida de su defensa.	

En cuanto a dicho precepto —que regula la convocatoria del Pleno—, la única variación que tuvo con motivo del Decreto publicado el quince de mayo de dos mil diecinueve, es el plazo para que la Comisión Jurisdiccional remita el dictamen a la Presidencia del Congreso de la Diputación Permanente, según corresponda, pasando de dos a tres días.

Esa ampliación por un día, a criterio de este Alto Tribunal, constituye un efecto normativo distinto aunque de modo tenue, al alterar el plazo con el que cuenta la Comisión Jurisdiccional para remitir el dictamen correspondiente, incidiendo aunque sea en un grado mínimo en la substanciación del juicio político al no tratarse de un cambio metodológico o de técnica legislativa, como sería el uso de una palabra por otra con significado o connotación similar, sino de una variación numérica que afecta el sentido original de la norma; razón por la cual se estima que la porción normativa que establece el plazo de **“tres días”** constituye un nuevo acto legislativo.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 20. Presentación de la solicitud.</p> <p>El Ministerio Público presentará la solicitud de declaración de procedencia ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado, a través de quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o de la persona en que se delegue esa facultad.</p> <p>El escrito...</p> <p>I a V...</p> <p>Al escrito...</p>	<p>Artículo 20. Presentación de la solicitud.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 26 DE ENERO DE 2019)</p> <p>El Ministerio Público presentará la solicitud de declaración de procedencia ante la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u> del Congreso del Estado, a través de quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o de la persona en que se delegue esa facultad.</p> <p>El escrito...</p> <p>I a V...</p> <p>Al escrito...</p>	<p>Artículo 20... (No hubo reformas).</p>

La reforma al primer párrafo de ese numeral consistió en que antes se aludía a la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales como el órgano ante el cual el Ministerio Público presentaría la solicitud de declaración de procedencia, para ahora aludir, con motivo de su reforma publicada el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos.

Al respecto, trayendo los mismos argumentos expuestos al relatar los artículos 7 y 9 de la ley reclamada, se está en presencia de un nuevo acto legislativo ya que no se trata de un simple cambio de denominación de un órgano técnico del Congreso del Estado de Chihuahua.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 21. Admisión e integración de la Comisión Jurisdiccional.</p> <p>Presentada la solicitud, la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p>	<p>Artículo 21. Admisión e integración de la Comisión Jurisdiccional.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 26 DE ENERO DE 2019)</p> <p>Presentada la solicitud, la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u> la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p>	<p>(REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Artículo 21. Admisión y turno de la solicitud.</p> <p>Presentada la solicitud, la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos la turnará, al día siguiente, a la Comisión Jurisdiccional, dando vista a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p> <p>Si una vez presentada la solicitud aún no se encontrara integrada esta Comisión, se le dará el trámite correspondiente hasta que haya quedado conformada.</p>
<p>El asunto se enlistará en la siguiente</p>	<p>El asunto...</p>	

<p>sesión, a efecto de que el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, integre una Comisión Jurisdiccional, la cual contará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que reflejará la composición plural del Congreso. Las personas suplentes entrarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas.</p> <p>Si lo señalado en el párrafo anterior aconteciere durante alguna Diputación Permanente, la Mesa Directiva convocará a un periodo extraordinario, en un plazo no mayor de tres días, a efecto de conocer del asunto.</p> <p>La Comisión Jurisdiccional analizará y resolverá dentro de los siguientes dos días, la admisión de la solicitud, mediante un dictamen de inicio. Dicha solicitud únicamente podrá ser rechazada en los siguientes casos:</p> <p>I. Si la persona imputada no se ubica dentro de las y los servidores públicos a que se refiere el artículo 179 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.</p> <p>II. Si carece de los registros de investigación que apoyen la solicitud. En este último caso, la Comisión prevendrá a la persona solicitante para que los exhiba en un plazo de dos días.</p>	<p>Si lo señalado...</p> <p>La Comisión...</p> <p>I y II...</p>	<p>La Comisión Jurisdiccional analizará dentro de los siguientes cinco días, a que le fuere turnada la solicitud, o no, de la misma, resolviendo mediante la emisión del dictamen correspondiente. Dicha solicitud únicamente podrá ser rechazada en los siguientes casos:</p> <p>I. Si la persona imputada no se ubica dentro de las y los servidores públicos a que se refiere el artículo 179 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.</p> <p>II. Si carece de los registros de investigación que apoyen la solicitud. En este último caso, la Comisión prevendrá a la persona solicitante para que los exhiba en un plazo de tres días.</p>
--	---	---

Teniendo nuevamente en cuenta lo manifestado al analizar las reformas que ha tenido el artículo 9 de la ley combatida, se obtiene que los primeros tres párrafos del artículo 21, comparados a la reforma ocurrida en el primero de ellos mediante Decreto publicado el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, en la que se cambió la referencia a la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales por la de Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos; así como respecto a las reformas de quince de mayo de dos mil diecinueve, en las que se varió el título del artículo de "Admisión e integración de la Comisión Jurisdiccional" por "Admisión y turno de la solicitud", cambiando también la mención de la Junta de Coordinación Política por la de Comisión Jurisdiccional, y eliminándose los originales segundo y tercer párrafos, para actualmente prever que si una vez presentada la solicitud todavía no se encuentra integrada la Comisión, se le dará el trámite correspondiente hasta que haya quedado conformada; se concluye que respecto de los dos primeros párrafos del texto actual del artículo en comento existe un nuevo acto legislativo.

Por su parte, es de precisarse que el cambio entre el original cuarto párrafo y el reformado tercero mediante Decreto de quince de mayo de dos mil diecinueve, radica en que se señalaba que la Comisión Jurisdiccional analizaría y resolvería dentro de los siguientes dos días, la admisión de la solicitud —de declaración de procedencia—, mediante un dictamen de inicio, y ahora se precisa que esa Comisión analizará dentro de los siguientes cinco días a que le fuere turnada la solicitud —de declaración de procedencia—, la admisión, o no, de la misma, resolviendo mediante la emisión del dictamen correspondiente.

La variación en el sentido normativo que tiene dicho párrafo es que el plazo para que la Comisión Jurisdiccional analice la solicitud de declaración de procedencia, y determine si se admite o no, a través del respectivo dictamen, aumentó de dos a cinco días.

Lo anterior, bajo la lógica de lo expuesto al analizar el artículo 15 de la ley combatida, se traduce en un efecto normativo diferente respecto al trámite de la admisión de la solicitud de procedencia; lo que hace que se considere un nuevo acto legislativo la porción normativa que señala **“cinco días”**, en el actual tercer párrafo del artículo 21.

Igual determinación se hace respecto de la fracción II, tercer párrafo, del artículo 21 vigente, ya que en el texto original se otorgaba un plazo de dos días para que la parte solicitante exhibiera los registros de la investigación en que se apoye la solicitud de declaración de procedencia, con motivo de la prevención que formule la Comisión Jurisdiccional cuando se carezca de tales registros y, actualmente, con motivo de la reforma de quince de mayo de dos mil diecinueve, se aumentó un día, quedando dicho plazo en un total de tres días.

Es por eso que, ante la referida variación de sentido normativo, la porción normativa que establece el plazo de **“tres días”** es un nuevo acto legislativo.

Decreto LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 24. Recepción de la contestación de la solicitud.</p> <p>A los dos días siguientes de concluido el plazo señalado en el Artículo 22, fracción II de esta Ley, la Comisión Jurisdiccional proveerá sobre la recepción del escrito de contestación, fijando día y hora para la celebración de la Audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la cual deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes, citando a la parte imputada, asistida por su defensa, así como a quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o a la persona en que se haya delegado esa facultad.</p> <p>En caso ...</p> <p>I. Sobreabundante: por referirse a diversos medios de prueba del mismo tipo, testimonial o documental, que acrediten lo mismo en reiteradas ocasiones. En este caso, la Comisión Jurisdiccional prevendrá a la persona imputada para que, en un plazo de dos días, reduzca el número de testigos o de documentos.</p> <p>II. Impertinentes: por no referirse a los hechos controvertidos.</p> <p>III. Innecesarias: por referirse a hechos públicos, notorios o incontrovertidos.</p>	<p>Artículo 24... (No hubo reformas).</p>	<p>Artículo 24. Recepción de la contestación de la solicitud. (REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>A los tres días siguientes de concluido el plazo señalado en el Artículo 22, fracción II de esta Ley, la Comisión Jurisdiccional proveerá sobre la recepción del escrito de contestación, fijando día y hora para la celebración de la Audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la cual deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes, citando a la parte imputada, asistida por su defensa, así como a quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o a la persona en que se haya delegado esa facultad.</p> <p>En caso ... (REFORMADA, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>I. Sobreabundante: cuando se trate de acreditar el mismo hecho por diversos medios de prueba. En este caso, la Comisión Jurisdiccional prevendrá a la persona imputada para que, en un plazo de tres días, reduzca el número de medios probatorios.</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>IV. Ilícitas: por haberse obtenido con violación a algún derecho fundamental.</p>

A raíz de la reforma de quince de mayo de dos mil diecinueve, cambió la porción normativa contenida en el primer párrafo del artículo de mérito, que señala el plazo para que la Comisión Jurisdiccional provea sobre la recepción del escrito de contestación del inicio del procedimiento de declaración de procedencia, contado a partir de que concluya el plazo señalado en el diverso numeral 22, fracción II, de la propia ley³⁵ —cinco días siguientes a la notificación a la persona imputada, para que comparezca por escrito y ofrezca medios de prueba de su parte—, ya que el mencionado plazo pasó de dos a tres días; por lo que este último, atendiendo a las razones expuestas al analizar los artículos previos, es un nuevo acto legislativo.

Además, en esa misma fecha se reformó la fracción I, segundo párrafo, del artículo 24, la cual en su texto original contemplaba como uno de los supuestos de desechamiento de los medios de convicción, el de “sobreabundante”, por referirse a diversos medios de prueba del mismo tipo, testimonial o documental, que acrediten lo mismo en reiteradas ocasiones, caso en el cual la Comisión Jurisdiccional prevendría a la persona imputada para que, en un plazo de dos días, redujera el número de testigos o documentos; en contraste, la actual redacción de dicha fracción contiene una variación en cuanto a la definición del supuesto de “sobreabundante”, para ahora entenderse cuando se trate de acreditar el mismo hecho por diversos medios de prueba sin especificarse cuáles —como anteriormente se hacía—, además de que cambió el plazo de dos a tres días para que la persona imputada cumpla con la prevención de reducir el número de medios probatorio —en general— sin que se reduzca a testigos o documentos.

Debido a que los cambios relatados trascienden en el sentido de lo que actualmente se entiende por un medio de prueba “sobreabundante”, además de ampliarse el plazo para que la persona imputada dé cumplimiento a la prevención que al efecto formule la Comisión Jurisdiccional para reducir el número de pruebas, sin ahora limitar a dos pruebas la materia de la prevención, esto es, testigos o documentos, ya que actualmente se menciona, en general, a medios de prueba; en consecuencia, es claro que la reforma a la mencionada fracción es un nuevo acto legislativo.

También es un nuevo acto legislativo la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 24 de la ley combatida, dado que la misma fue adicionada el mismo quince de mayo de dos mil diecinueve, creándose como hipótesis de desechamiento de pruebas que sean “ilícitas”, esto es, por haberse obtenido con violación a algún derecho fundamental.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 33. Notificaciones.</p> <p>Las notificaciones que requiera efectuar durante el proceso tanto la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, como la Comisión Jurisdiccional instaurada, se realizarán por conducto de la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales.</p> <p>Las notificaciones...</p> <p>I a III...</p> <p>Podrá efectuarse...</p> <p>Las declaraciones...</p>	<p>Artículo 33. Notificaciones.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 26 DE ENERO DE 2019)</p> <p>Las notificaciones que requiera efectuar durante el proceso tanto la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, como la Comisión Jurisdiccional instaurada, se realizarán por conducto de la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u>.</p> <p>Las notificaciones...</p> <p>I a III...</p> <p>Podrá efectuarse...</p> <p>Las declaraciones...</p>	<p>Artículo 33... (No hubo reformas).</p>

³⁵ “Artículo 22. Notificación a la persona imputada.

En el dictamen de inicio del procedimiento, la Comisión Jurisdiccional ordenará que se lleve a cabo la notificación a la o el servidor público imputado de la solicitud de procedencia, dentro de los diez días siguientes, haciéndole saber:

...
II. Su deber de comparecer por escrito y ofrecer medios de prueba de su parte, dentro de los cinco días siguientes a la notificación respectiva.
...”

Al igual que ocurre con los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 9, 20, primer párrafo, y 21, primer párrafo, de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, la reforma de veintiséis de enero de dos mil diecinueve al primer párrafo del numeral 33 de la propia ley, radicó en que antes se aludía a la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales y, actualmente, a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos, como el órgano por conducto del cual se realizan las notificaciones que requieran efectuarse durante el proceso, tanto a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, como la Comisión Jurisdiccional instaurada; motivo por el cual dicha reforma establece un nuevo acto legislativo.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO No. LXVII/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 35. Derecho a recurrir.</p> <p>Las declaraciones...</p> <p>El recurso será presentado ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales, quien lo turnará, al día siguiente de recibirlo, a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corresponda. Ésta, a su vez, convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que deberá reunirse dentro de los tres días siguientes para resolver sobre el mismo. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la persona recurrente y su contraparte.</p> <p>Enlistado...</p> <p>I a IV...</p>	<p>Artículo 35. Derecho a recurrir.</p> <p>Las declaraciones...</p> <p>(REFORMADO, P.O. 26 DE ENERO DE 2019)</p> <p>El recurso será presentado ante la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u>, quien lo turnará, al día siguiente de recibirlo, a la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corresponda. Esta, a su vez, convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que deberá reunirse dentro de los tres días siguientes para resolver sobre el mismo. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la persona recurrente y su contraparte.</p> <p>Enlistado...</p> <p>I a IV...</p>	<p>Artículo 35... (No hubo reformas).</p>

A la misma conclusión se llega respecto del segundo párrafo del artículo transcrito, en el sentido de que su única reforma constituye un nuevo acto legislativo, dado que se cambió el órgano ante el cual se presenta el recurso en contra de las declaraciones y resoluciones que emitan la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, la Junta de Coordinación Política y la Comisión Jurisdiccional, ya que originalmente era ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales y, en la actualidad, ante la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 36. Queja.</p> <p>Procederá la queja en contra de la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, de la Junta de Coordinación Política y la Comisión Jurisdiccional por no realizar un acto procedimental dentro del plazo señalado por esta Ley. La queja podrá ser promovida por cualquiera de las partes.</p> <p>La queja será interpuesta ante el Órgano Legislativo omiso; éste tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procedimental o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe a la Junta de Coordinación Política, quien deberá de resolver lo conducente dentro de los siguientes dos días. En caso de que la Junta de Coordinación Política sea la autoridad omisa, la queja la resolverá el Pleno del Congreso del Estado.</p>	<p>Artículo 36... (No hubo reformas).</p>	<p>Artículo 36. Queja.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Procederá la queja en contra de los órganos legislativos que intervienen en la sustanciación, por no realizar un acto procedimental dentro del plazo señalado por esta Ley. La queja podrá ser promovida por cualquiera de las partes.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>La queja será interpuesta ante el Órgano Legislativo omiso; este tiene un plazo de tres días para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procedimental o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe a la Comisión Jurisdiccional, quien deberá de resolver lo conducente dentro de los siguientes tres días.</p> <p>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>Si el órgano omiso fuere la Comisión Jurisdiccional, la queja se presentará ante la Presidencia del Congreso y se le dará trámite de conformidad a lo dispuesto por este artículo.</p>

Dicho artículo que regula el recurso de queja, sufrió reformas mediante el Decreto de quince de mayo de dos mil diecinueve; a continuación se puntualizan los cambios:

- Originalmente se preveía la procedencia de la queja en contra de la Presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, de la Junta de Coordinación Política y de la Comisión Jurisdiccional por no realizar un acto procedimental dentro del plazo señalado por la propia ley; ahora se señala que procede en contra de los órganos legislativos que intervienen en la sustanciación.
- Antes se otorgaba un plazo de veinticuatro horas al Órgano Legislativo omiso ante quien se interpuso la queja, para que subsanara dicha omisión, o bien, realizara un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se pudo realizar el acto procedimental o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe a la Junta de Coordinación Política; actualmente dicho plazo se incrementó a tres días y el informe se remite a la Comisión Jurisdiccional. Además de que con anterioridad, para aludirse al Órgano Legislativo omiso se usaba el pronombre demostrativo “éste” —con acento—, y ahora “este” —sin acento—.

- Previa a la reforma, la Junta de Coordinación Política tenía un plazo de dos días para resolver lo conducente; ahora es de tres días.
- El texto primigenio señalaba que en caso de que la Junta de Coordinación Política fuera la autoridad omisa, la queja la resolvería el Pleno del Congreso del Estado; actualmente dicha hipótesis desapareció, al adicionarse un último párrafo que prevé que si el órgano omiso fuere la Comisión Jurisdiccional, la queja se presentará ante la Presidencia del Congreso y se le dará el trámite de conformidad a lo dispuesto en el propio artículo.

Con motivo de tales modificaciones al artículo en análisis, se concluye que el texto reformado es un nuevo acto legislativo por existir una transformación en el sistema del recurso de queja, al quedar variado el señalamiento de los sujetos en contra de quienes procede dicho medio de impugnación; los plazos previstos para su substanciación; la referencia de Junta de Coordinación Política por Comisión Jurisdiccional —siendo que se trata de órganos diversos para el auxilio al Congreso del Estado que funciona en Pleno, para el desahogo de los asuntos de su competencia, como se vio al hacer el pronunciamiento respecto del artículo 9 de la ley combatida—; así como al suprimirse la hipótesis cuando la Junta de Coordinación Política hubiera sido la autoridad omisa, caso en el cual la queja la resolvía el Pleno del Congreso del Estado, para actualmente establecer que si el órgano omiso es la Comisión Jurisdiccional, la queja se presenta ante la Presidencia del Congreso y se le dará el trámite de conformidad a lo dispuesto por el propio artículo.

Esto es, debido a los cambios identificados en el precepto relatado, es que se advierte que con motivo de las reformas ocurridas el quince de mayo de dos mil diecinueve, se alteró integralmente su sentido normativo, lo que se traduce en que sea un nuevo acto legislativo.

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
<p>Artículo 44. Aplicación supletoria.</p> <p>En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán las disposiciones de la Constitución Política, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, todas del Estado de Chihuahua, y demás aplicables.</p> <p>En las cuestiones ...</p>	<p>Artículo 44... (No hubo reformas).</p>	<p>Artículo 44. Aplicación supletoria. (REFORMADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2019)</p> <p>En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán las disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua y demás aplicables.</p> <p>En las cuestiones ...</p>

Dicho artículo el cual es el último que se relata, en su primer párrafo prevé las normas generales supletorias a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.

Fue reformado el quince de mayo de dos mil diecinueve, existiendo variaciones respecto de tres ordenamientos supletorios, dos de ellas no implican una innovación del acto legislativo, en cambio, una tercera sí, como enseguida se relata:

- La referencia original a la Constitución Política y a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, luego de mencionarse las leyes supletorias, se precisaba “*todas del Estado de Chihuahua*”, actualmente, inmediatamente después de hacer mención a ambos ordenamientos se agrega “*del Estado de Chihuahua*”, para quedar como Constitución Política del Estado de Chihuahua y Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Dicho cambio es sólo de redacción legislativa, manteniéndose inalterado el entendimiento de que se trata de dos ordenamientos generales del Estado de Chihuahua, concretamente, su Constitución y Ley Orgánica de su Poder Legislativo, por lo que no se trata de un nuevo acto legislativo, al no colmarse el requisito para la actualización de éste relativa a que se trate de una modificación al sentido normativo —criterio material—.

Una vez relatadas las dos variaciones que no constituyen un nuevo acto legislativo, debe precisarse la tercera que sí lo actualiza:

- Antes se aludía a la la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos —del Estado de Chihuahua—, actualmente a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Dicho cambio de ningún modo se ubica en un plano meramente de redacción, sino que se trata de una variación de un ordenamiento por otro.

Ello se estima así, toda vez que mediante el Decreto No. LXV/ABLEY/0794/2018, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el trece de junio de dos mil dieciocho, se abrogó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad publicada en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de mayo de mil novecientos ochenta y nueve, y se declaró que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil dieciséis, será el ordenamiento rector en todo el territorio de ese Estado en virtud de la abrogación de la Ley Estatal en la materia.

En esa virtud, la porción normativa contenida en el actual primer párrafo del numeral en comento que señala **“Ley General de Responsabilidades Administrativas”**, es una innovación del acto legislativo que repercute en el sentido de la norma combatida.

De acuerdo con todo lo narrado, este Tribunal Constitucional decide que **no ha lugar a sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad respecto del Decreto por el que se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado en el Diario Oficial de ese Estado el diez de marzo de dos mil dieciocho, en virtud de que la demanda correspondiente contiene dos argumentos que por su magnitud obliga a su examen.

En efecto, en este apartado se resaltó que en la acción de inconstitucionalidad los promoventes plantearon en los conceptos de invalidez, violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto cuestionado, argumentaciones que no se refieren a preceptos en lo particular o a hipótesis normativas concretas; en consecuencia, ese tipo de reclamos hace procedente el medio de control constitucional en contra del Decreto en lo general, sin que haya la necesidad de examinar cambios formales o de carácter material.

Por tanto, en atención a esos cuestionamientos no puede sobreseerse en la acción, prevaleciendo en tal virtud el criterio consistente en que debe privilegiarse el estudio de fondo, lo que encuentra su apoyo en la tesis P./J. 36/2004, del siguiente rubro y texto:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.³⁶

La conclusión que ahora se sustenta no implica modificación al criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, ya referida, por la esencia o características de lo argumentado en el primer concepto de invalidez, que atañe al Decreto en lo general, lo que exige a este Tribunal Constitucional realizar el estudio correspondiente.

En consecuencia, como en la acción de inconstitucionalidad se hacen valer vicios generales o globales, esto es, impugnaciones genéricas, es que subsiste el análisis de fondo que se solicita, esto es, del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el diez de marzo de dos mil dieciocho, por lo que no ha lugar a sobreseer respecto del mismo; aunado al hecho de que los Decretos LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., y LXVII/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicados en ese mismo

³⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, materia: constitucional, página: 865, registro: 181395.

periódico, respectivamente, el veintiséis de enero y quince de mayo de dos mil diecinueve, no abrogaron el ordenamiento publicado el diez de marzo de dos mil dieciocho, sólo reformaron y adicionaron algunos de sus preceptos, como previamente se relató; por lo que subsiste la obligación de analizar las violaciones al procedimiento que antecedieron a la ley reclamada.

En cambio, al quedar evidenciada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria, ha lugar a sobreseer por cesación de efectos respecto de los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 9, 13, 15, en su porción normativa “**dos días**”, 20, párrafo primero, 21, párrafos del primero al cuarto, este último en su porción normativa “**dos días**” y en su fracción II, en su porción normativa “**dos días**”, 24, párrafos primero, en su porción normativa “**dos días**”, y segundo, fracción I, 33, párrafo primero, 35, párrafo segundo, 36 y 44, párrafo primero, en su porción normativa “**Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**”, de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto de diez de marzo de dos mil dieciocho, ya que de los cuadros que anteceden queda evidenciada la existencia de modificaciones en las hipótesis normativas que contienen.

Al no haber causas de improcedencia diversas o que ameriten pronunciamiento adicional por parte de este Tribunal, lo conducente es realizar el análisis de la cuestión de fondo.

SEXTO. Violaciones formales. Por razón de método en posterior apartado se estudiará primero el concepto de invalidez relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado, ya que de considerarse fundado, la norma dejará de tener existencia jurídica.

Dan sustento a esta determinación los criterios jurisprudenciales siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento”.³⁷

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo,

³⁷ Jurisprudencia P./J. 42/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, materia: constitucional, página: 1639, registro: 172559.

una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”.³⁸

Para proceder a tal estudio, conviene tener presentes los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de violaciones cometidas durante los procesos legislativos con potencial invalidatorio:³⁹

Respecto de las formalidades de ese procedimiento, este Alto Tribunal en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos, dictó resolución en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, promovidas por diputados de la Décimo Octava Legislatura del Estado de Baja California, Partido Revolucionario Institucional y Partido del Trabajo, en la que, entre otras cuestiones, consideró lo siguiente:

- El pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- El pueblo mexicano adoptó el sistema federal, por virtud del cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciendo que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, por lo que el gobernado se encuentra sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales o locales.
- En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquéllos que han sido designados mediante elección popular, elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.
- En el sistema de gobierno mexicano, uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.
- En un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.
- La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.

³⁸ Jurisprudencia P./J. 32/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, materia: constitucional, página: 776, registro: 170881.

³⁹ Síntesis tomada del precedente acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, bajo la Ponencia de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada por unanimidad de votos el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

• La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los propios legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.

• El órgano legislativo, antes de ser decisorio, debe ser deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

• Para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

• El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. En otras palabras, los citados criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, ya que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo, y siempre deben aplicarse, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como son, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, la dispensa de lectura de las iniciativas ante las cuales, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

• El artículo 116 de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, sin prever reglas que deben aplicar al procedimiento legislativo que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con los artículos 116 y 124 constitucionales, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin contravenir la Constitución Federal.

Al fallar la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez,⁴⁰ este Tribunal Pleno complementó tales estándares, al considerar que no sólo deben respetarse los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

⁴⁰ Resuelto por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos únicamente por violación al artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales por violación al artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y al artículo 29 de la propia Constitución que implica la invalidez de los preceptos relacionados con la esfera competencial del Ejecutivo del Estado de Jalisco, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular voto concurrente.

Esas consideraciones fueron reiteradas al resolverse la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, el diez de noviembre de dos mil quince.⁴¹

Expuesto lo anterior, se procederá a analizar el concepto de invalidez en el que se aducen irregularidades en el procedimiento de creación de la ley.

SÉPTIMO. Análisis del primer concepto de invalidez. En ese apartado los promoventes exponen que la forma en que se llevó a cabo el procedimiento violó el derecho de la minoría legislativa de conocer y debatir el asunto número 569, referente al desahogo del Dictamen relativo a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, pues se incluyó de último momento en el orden del día, por tratarse de un tema “*supuestamente urgente y/o especial*” y se votó sin ninguna discusión. Al respecto narran que:

“Con fecha 06 de marzo de 2018, en Sesión Ordinaria del Segundo Periodo Ordinario de la Sexagésima Quinta Legislatura, dentro del segundo año de ejercicio constitucional, minutos antes de que se sometiera a consideración del Pleno el contenido del orden del día de dicha sesión, la Diputada Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en su calidad de Diputada y como Presidenta de la Comisión Legislativa Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 193, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo presenta una moción a efecto de que sea incluido en el orden del día, el desahogo al Dictamen relativo al asunto número 569 aprobado por dicha Comisión.

Solicitando que con fundamento en el artículo 194 de la citada Ley Orgánica someta a consideración del Pleno el incluir en el orden del día el dictamen referido.

Presentándose la intervención de diversos Legisladores a efecto de señalar la imposibilidad de incluir en el orden del día dicho Dictamen, estableciéndose el sentido de dichas intervenciones de manera íntegra en el Diario de Debates...la moción presentada por la Diputada Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo fue sometida a votación y aprobada al fin de cuentas haciendo despliegue de la mayoría que asiste al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y aun cuando no cumplía con los requisitos solicitados por la Ley Orgánica del Poder Legislativo para haber efectuado la citada moción, lo anterior en virtud de que el artículo 193, fracción VIII, de la citada Ley, invocado por la Legisladora expresamente señala:

‘ARTÍCULO 193. Son mociones las que formulen las diputadas y los diputados para proponer:

VIII. Solicitar la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente’.

Es decir, para la inclusión del citado Dictamen debió haberse fundado y motivado por qué se consideraba que dicho Dictamen revestía la calidad de un asunto especial y urgente, lo cual no aconteció, la solicitud de la Legisladora para tal efecto no contenía los argumentos y fundamentación de la cual se desprendiera dicha situación, no acreditándose ante el Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua, que el asunto revistiera la calidad de especial y urgente, y aprobándose la inclusión del mismo, en un abuso de poder, del Grupo Parlamentario Mayoritario integrante de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el cual es el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y del cual forma parte la multicitada Legisladora...”⁴²

Es fundado el planteamiento, ya que de las pruebas aportadas a juicio por los promoventes demuestran que el dictamen relativo a la iniciativa de ley que aquí se impugna se agregó al orden del día en la misma sesión en la que, sin discusión de fondo, fue aprobado por la mayoría parlamentaria, lo que constituye una violación al procedimiento legislativo con potencial invalidatorio que generó una afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación, en condiciones de libertad e igualdad.

⁴¹ Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del proceso legislativo controvertido. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho a formular voto particular.

⁴² Fojas 6 a 10 del expediente.

En el expediente obra copia certificada del Diario de los Debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, de fecha seis de marzo de dos mil dieciocho,⁴³ en el mismo se asienta que la Sesión Ordinaria del Segundo Periodo Ordinario de la Sexagésima Quinta Legislatura, dentro del segundo año de ejercicio constitucional, dio inicio a las once horas con doce minutos y concluyó a las catorce horas con cincuenta y nueve minutos. De este documento se advierten los siguientes datos relevantes:

I. En la etapa relativa a la “**VOTACIÓN ORDEN DEL DÍA**” hizo uso de la palabra la Diputada Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo y solicitó, en moción, “*sea incluido en el orden del día el desahogo al dictamen relativo a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia, asunto número 569 de la Comisión que presido*”.⁴⁴ En la parte final del Dictamen de la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, se lee: “*Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo a los seis días del mes de marzo de 2018*”⁴⁵ fecha que, además, fue motivo de comentario destacado en la sesión por parte del Diputado Jesús Villareal Macías del Partido Acción Nacional, en el sentido de que reconoció que en esa data —seis de marzo de dos mil dieciocho— hubieron modificaciones que consideró menores en las cuales fue totalmente discutido el tema, sesión de Comisión en la cual dijo encontrarse presente.⁴⁶

II. En uso de la palabra, los Diputados María Isela Torres Hernández, María Antonieta Mendoza Mendoza, Alejandro Gloria González, René Frías Bencomo, Leticia Ortega Máynez y Crystal Tovar Aragón, expresaron su oposición a la propuesta, hicieron notar, entre otras cosas, que sus disposiciones reglamentarias establecen que debe existir al menos un lapso de doce horas entre la creación del dictamen y su listado; que el dictamen que se pretende incorporar al orden del día acababa de ser emitido en ese momento por la Comisión Primera de Gobernación y que, por ello, no es del conocimiento de la audiencia.

III. Después de las intervenciones se sometió a votación la propuesta y se consignó que “*...se obtuvieron 16 votos a favor, 14 votos en contra, 0 abstenciones, 0 votos no registrados de los 30 diputados presentes*”.⁴⁷

IV. Se da cuenta en el propio Diario de Debates que varios diputados abandonaron la sala de sesiones después de esa votación.

V. Es así como el referido dictamen quedó incorporado al orden del día por mayoría de votos y se procedió en la misma sesión a su lectura. Cabe agregar que no consta en el Diario alguna motivación que justificara la necesidad de que el asunto fuera visto en esa sesión.

VI. Antes de la votación del dictamen sólo el Diputado Israel Fierro Terrazas intervino a favor de la propuesta con una breve participación,⁴⁸ y emitió su voto razonado el cual entregó por escrito para que constara.⁴⁹

VII. El asunto fue aprobado en lo general con dieciséis votos a favor, cero en contra y dos abstenciones, y en lo particular por dieciséis votos a favor, cero en contra, una abstención, y catorce votos no registrados.⁵⁰

Lo aquí narrado evidencia que les asiste razón a los promoventes, puesto que se agregó y aprobó un dictamen que era conocido en sus términos únicamente por la comisión de diputados —Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales— que lo aprobó el mismo día en que se solicitó fuera incluido en el orden del día, esto es, el seis de marzo de dos mil dieciocho.

Al respecto, cabe señalar que los artículos 165, 166, 193 y 194 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, disponen lo siguiente:

“Artículo 165.- *El orden del día de las sesiones ordinarias contendrá por regla general, los asuntos que a continuación se indican:*

I.- Lista de presentes.

II.- Lectura y aprobación en su caso del acta de la sesión anterior. En caso de que una diputada o diputado tuviese algún comentario sobre el contenido del acta, lo hará saber a la Presidencia de la Mesa Directiva, quien dará instrucciones a fin de que, en su caso, se subsane tal circunstancia.

⁴³ Ibidem, fojas 104 a 175 vuelta.

⁴⁴ Ibidem, foja 105.

⁴⁵ Ibidem, foja 80.

⁴⁶ Ibidem, foja 106.

⁴⁷ Ibidem, fojas 109 vuelta y 110.

⁴⁸ Ibidem, fojas 136 vuelta y 137.

⁴⁹ Ibidem, fojas 81 y 82.

⁵⁰ Ibidem, foja 137 vuelta.

III.- Correspondencia, que contendrá entre otros, comunicaciones y demás documentación enviada y recibida, relativa a las atribuciones y actividades del Congreso.

IV.- Turnos a Comisiones de las iniciativas y demás documentos relacionados con las actividades de dichos cuerpos colegiados.

V.- Lectura, discusión y aprobación, en su caso, de los dictámenes, informes o cualquier documento elaborados y presentados por las Comisiones y los Comités.

VI.- Presentación de iniciativas de Ley, Decreto o Punto de Acuerdo.

VII.- Asuntos Generales”.

“Artículo 166.- La Mesa Directiva podrá reunirse, antes del inicio de cada sesión, para conocer el orden del día y, en su caso, acordar el desahogo de otros asuntos que se planteen, sin que sea necesario que se levante acta sobre dicha reunión.

El orden del día deberá enviarse, vía correo electrónico, a las diputadas y diputados, cuando menos con doce horas de anticipación a la fijada para que se lleven a cabo las sesiones del Congreso”.

“Artículo 193.- Son mociones las que formulen las diputadas y los diputados para proponer:

I.- Suspender la sesión.

II.- Declarar cerrado un debate.

III.- Certificar la existencia del quórum legal.

IV.- Exigir cumplimiento del orden del día.

V.- Solicitar prioridad en el tratamiento de determinado asunto.

VI.- Diferir el análisis de algún asunto.

VII.- Devolver un dictamen a Comisiones.

VIII.- Solicitar la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente.

IX.- Solicitar que, cuando quien presida haya otorgado la dispensa de la lectura de dictámenes y documentos, se lean estos por la importancia del asunto.

X. Hacer proposiciones análogas a las anteriores”.

“Artículo 194.- Las mociones se podrán hacer de viva voz y desde su curul por la diputada o el diputado que las proponga, y su aprobación se hará por mayoría de votos”.

Por su parte, los numerales 143, 145 y 146 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, disponen que:

“Artículo 143. La Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo de la Mesa Directiva que tiene como propósito ordenar y difundir previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada Sesión del Pleno o de la Diputación Permanente”.

“Artículo 145. La publicación de la Gaceta Parlamentaria se realizará a través del portal oficial de internet del Congreso del Estado, el cual deberá actualizarse por cada Sesión del Pleno o de la Diputación Permanente que se realice”.

“Artículo 146. Serán publicados en la Gaceta Parlamentaria, el día previo a la celebración de la Sesión en la que habrán de desahogarse:

I. El proyecto de orden del día de las Sesiones del Pleno y de la Diputación Permanente.

II. El acta de la Sesión anterior.

III. La Correspondencia, que contendrá entre otros, comunicaciones y demás documentación enviada y recibida, relativa a las atribuciones y actividades del Congreso.

IV. El turno a Comisiones de las iniciativas y demás documentos relacionados con las actividades de dichos cuerpos colegiados.

V. Los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten, así como los informes o cualquier documento elaborado y que deban presentar las comisiones y los comités del Congreso.

VI. El contenido íntegro de las iniciativas.

VII. Los demás documentos que la Mesa Directiva considere necesario hacerlos del conocimiento general.

En caso de que no se cuente con información completa respecto de los asuntos o documentos que habrán de abordarse en la próxima Sesión, deberá incluirse una leyenda fundamentada y motivada señalando las razones por las que no se publica determinado dato”.

De conformidad con estas normas, con relación al orden del día la regla es que debe enviarse, vía correo electrónico, a las diputadas y diputados, cuando menos con doce horas de anticipación a la fijada para que se lleven a cabo las sesiones en el Congreso; dicho orden, contendrá, entre otros aspectos, la lectura, discusión y aprobación, en su caso, de los dictámenes, informes o cualquier documento elaborados y presentados por las Comisiones y los Comités, así como la presentación de las iniciativas de ley, decreto o punto de acuerdo, en el entendido de que las diputadas y diputados podrán formular mociones para proponer la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente.

Además, deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria, el día previo a la celebración de la sesión en la que habrán de desahogarse, entre otras cosas, el proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno y de la Diputación Permanente y los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten, así como los informes o cualquier documento elaborado y que deban presentar las comisiones y los comités del Congreso.

En términos del artículo 87, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, las comisiones del Congreso son órganos colegiados integrados por diputados y diputadas, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de leyes, decretos, acuerdos, y demás asuntos de su competencia que les sean turnados para elaborar, en su caso, los dictámenes o informes, según corresponda.

Atento a todo ello, no puede sostenerse que los integrantes de la legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen que fue aprobado por la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales el mismo día de la celebración de la sesión —seis de marzo de dos mil dieciocho—, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que, adicionalmente, no fue incluido en el orden del día con una anticipación de por lo menos doce horas.

Tal proceder irregular, no se trata de una violación formal que no trascienda en el resultado legislativo, toda vez que se soslayó la normatividad orgánica del propio cuerpo deliberativo y sin que fuera del conocimiento de todos sus integrantes, fue aprobado un decreto de ley.

Tampoco puede sostenerse que el asunto haya sido discutido por parte de los diputados presentes en la sesión, debido a que muchos de ellos desconocían el contenido del dictamen cuya inclusión fue solicitada en el orden del día —por la Diputada Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional— en la propia sesión ordinaria llevada a cabo el seis de marzo de dos mil dieciocho, lo que se corrobora además, con el hecho de que el tema no fue discutido, según se advierte del Diario de Debates.

No pasa por alto que en el expediente obra copia certificada de la impresión del correo electrónico de *Microsoft Outlook*, del cual se advierte como asunto: *“proyecto de dictamen de Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia”*, enviado un día previo a la sesión ordinaria antes mencionada,⁵¹ esto es, el cinco de marzo de dos mil dieciocho a las dieciocho horas con cuarenta minutos, el cual se dirige a las Diputadas y los Diputados del Congreso del Estado, con el texto: *“Por instrucciones de la Diputada Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo, Presidenta de la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, se envía para su conocimiento, el proyecto de dictamen por el que se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.”*⁵² sin embargo, por una parte, como ya se vio, de conformidad con el artículo 166, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, es el orden del día el que debe enviarse a los legisladores, por correo electrónico, al menos con doce horas de anticipación a la fecha fijada para que se lleven a cabo las sesiones del Congreso, de lo cual no existe constancia en el expediente que se hubiera llevado a cabo y, por otro lado, la moción de la Diputada Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo, en el sentido de solicitar la inclusión en el orden del día de la sesión ordinaria de seis de marzo de dos mil dieciocho, del desahogo del dictamen relativo a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia, fue respecto del aprobado en esa misma fecha por la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales.

⁵¹ Se encuentra dirigido a diversos correos electrónicos *hotmail.com*, *gmail.com*, *aidimda.com*, *prodigy.net*, *live.com*, *yahoo.com*, y *congresochihuahua.gob*.

⁵² Foja 501 del expediente.

Además, no existe motivación que justifique la incorporación del dictamen en el orden del día como un asunto especial o urgente a ser tratado, y la circunstancia de que la Diputada que preside la Comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención del artículo que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes —193, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua—,⁵³ de ningún modo es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar la actuación del Poder Legislativo y el respeto a las reglas con las cuales debe conducirse el proceso.

Esta consideración encuentra apoyo en la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal P./J. 37/2009, aplicada por analogía, de rubro y texto siguientes:

“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo”.⁵⁴

En este mismo sentido, para el caso de notoria urgencia en la continuación del proceso legislativo con dispensa de trámites legislativos, se deben acreditar, por lo menos, las siguientes condiciones: **a)** la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; **b)** la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y **c)** que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca en afectación a principios democráticos. Lo cual en la especie no sucedió.

Lo expuesto se apoya, por identidad de razón, en el criterio de jurisprudencia del Pleno P./J. 36/2009, que establece lo siguiente:

“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos”.⁵⁵

En síntesis, todas las anteriores deficiencias implican un distanciamiento importante de las reglas y principios que deben respetarse en la actividad parlamentaria, sin que pueda solventarse bajo un mero argumento de las mayorías legislativas.

La adopción de decisiones de mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia pero no por ello suficiente, esto es, no todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático.

⁵³ “Artículo 193.- Son mociones las que formulen las diputadas y los diputados para proponer:

...

VIII.- Solicitar la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente.

...”

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, materia: constitucional, página 1110, registro: 167520.

⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, materia: constitucional, página 1109, registro: 167521.

Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Por ende, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cause de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.

Lo anterior, toda vez que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

En consecuencia, y al resultar fundado el primer argumento hecho valer por parte de los integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, lo procedente es declarar la invalidez del decreto impugnado, por lo que resulta innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez planteados.⁵⁶

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, bajo la Ponencia de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho,⁵⁷ y más recientemente al resolver en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, de la Ponencia del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.⁵⁸

OCTAVO. Efectos de la declaratoria de invalidez. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo que dieron lugar a las normas reclamadas en el presente asunto, lo que implica una transgresión a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General, se estima que **debe declararse inconstitucional** el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., mediante el cual se expide la "*Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua*", publicado el diez de marzo de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Sin que sea obstáculo que para llegar a esta conclusión, que en el considerando quinto de esta ejecutoria se haya decretado el sobreseimiento por lo que hace a los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 9, 13, 15, en su porción normativa "**dos días**", 20, párrafo primero, 21, párrafos del primero al cuarto, este último en su porción normativa "**dos días**" y en su fracción II, en su porción normativa "**dos días**", 24, párrafos primero, en su porción normativa "**dos días**", y segundo, fracción I, 33, párrafo primero, 35, párrafo segundo, 36 y 44, párrafo primero, en su porción normativa "**Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**", de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el referido Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., dado que el procedimiento legislativo es una unidad indisoluble y subsiste la acción respecto a diversas normas de ese decreto legislativo, a pesar de las posteriores reformas y adiciones, el vicio de inconstitucionalidad advertido debe imputarse a la generalidad del acto legislativo de expedición de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para esa entidad federativa.

Asimismo, ante la particularidad del acto legislativo que dio origen a las normas cuestionadas y toda vez que lo que se reputa como inconstitucional es un decreto de creación de la referida ley, **por extensión de invalidez en vía de consecuencia**, deben declararse inconstitucionales los Decretos LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., y LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, respectivamente, el veintiséis de enero y quince de mayo, ambos de dos mil diecinueve, sólo en lo referente a las modificaciones al cuerpo normativo combatido.⁵⁹

⁵⁶ Es aplicable sobre el particular, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, materia: constitucional, página 863, registro: 181398.

⁵⁷ Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Luna Ramos.

⁵⁸ Por unanimidad de once votos respecto del apartado correspondiente al examen del procedimiento legislativo.

⁵⁹ Tal precisión se hace dado que, como ya previamente se expuso, además de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia del Estado de Chihuahua, mediante el Decreto de veintiséis de enero de dos mil diecinueve, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas

Lo anterior, pues al invalidarse el acto legislativo de creación de la ley, no guarda sentido la subsistencia de las modificaciones posteriores.

Finalmente, la declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, al no tratarse de un asunto que se relacione con la materia penal.

Similares efectos se tomaron en uno de los precedentes aplicables: la citada acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 9, 13, 15, en su porción normativa "**dos días**", 20, párrafo primero, 21, párrafos del primero al cuarto, este último en su porción normativa "**dos días**" y en su fracción II, en su porción normativa "**dos días**", 24, párrafos primero, en su porción normativa "**dos días**", y segundo, fracción I, 33, párrafo primero, 35, párrafo segundo, 36 y 44, párrafo primero, en su porción normativa "**Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**", de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., por el cual se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho, de conformidad con lo expuesto en el considerando séptimo de esta determinación y, **por extensión**, la de los Decretos Nos. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., y LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., únicamente en lo referente a las modificaciones a la citada ley, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, respectivamente, el veintiséis de enero y quince de mayo de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el considerando octavo de esta ejecutoria.

CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, en términos precisados en el considerando octavo de este dictado.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las razones del considerando tercero, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación de la parte actora, a la legitimación de las autoridades demandadas y al estudio preferente de las violaciones formales. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá salvo por los artículos 7, fracciones V y VII, 24, fracción IV, párrafo segundo, y 36, párrafo último, Esquivel Mossa por el sobreseimiento de la totalidad de los artículos, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento de la totalidad de los artículos, Piña Hernández en contra de las consideraciones de las páginas de la dieciocho a la cincuenta y cinco y por el sobreseimiento total de los artículos y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia por cesación de efectos, consistente en

sobreseer respecto de los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 15, en su porción normativa “dos días”, 20, párrafo primero, 24, párrafos primero, en su porción normativa “dos días”, y segundo, fracción I, 33, párrafo primero, 35, párrafo segundo, 36 y 44, párrafo primero, en su porción normativa “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra de las consideraciones de las páginas de la dieciocho a la cincuenta y cinco, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de diversas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia por cesación de efectos, consistente en sobreseer respecto de los artículos 9 y 13 de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento de la totalidad del artículo, Piña Hernández en contra de las consideraciones de las páginas de la dieciocho a la cincuenta y cinco y por el sobreseimiento de la totalidad del artículo, en términos del señor Ministro Pardo Rebolledo, y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia por cesación de efectos, consistente en sobreseer respecto del artículo 21, párrafos del primero al cuarto, este último en su porción normativa “dos días” y en su fracción II, en su porción normativa “dos días”, de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho. El señor Ministro Pardo Rebolledo sumó su voto a la invalidez parcial. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por el sobreseimiento total. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra del sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., por el cual se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos de la declaratoria, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los Decretos Nos. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E. y LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., únicamente en lo referente a las modificaciones a la citada ley, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, respectivamente, el veintiséis de enero y el quince de mayo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos de la declaratoria, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular genérico, al cual se sumó la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmando electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 43/2018, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Chihuahua, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintisiete de julio de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2018, PROMOVIDA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintisiete de julio de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** respecto de los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 9, 13, 15, en su porción normativa "**dos días**", 20, párrafo primero, 21, párrafos del primero al cuarto, este último en su porción normativa "**dos días**" y en su fracción II, en su porción normativa "**dos días**", 24, párrafos primero, en su porción normativa "**dos días**", y segundo, fracción I, 33, párrafo primero, 35, párrafo segundo, 36 y 44, párrafo primero, en su porción normativa "**Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**", de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho.

Se declaró la **invalidez** del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., por el cual se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho, al detectarse la existencia de vicios en el procedimiento legislativo de carácter invalidante.

Finalmente se declaró la invalidez por **extensión** de los Decretos Nos. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., y LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., únicamente en lo referente a las modificaciones a la citada ley, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, respectivamente, el veintiséis de enero y quince de mayo de dos mil diecinueve.

Expuesto lo anterior, debo precisar que, **conforme al criterio que he sostenido en todos los precedentes que se citan, no comparto las argumentaciones del proyecto** relativas al criterio mayoritario del Tribunal Pleno en el sentido de que para que se considere que existe un nuevo acto legislativo es necesario que en las normas impugnadas se produzca un verdadero cambio normativo; esto, debido a que considero que en todos los casos es suficiente con que exista un **cambio formal**, e incluso el que al publicar los preceptos en los que se haya realizado algún cambio se hubiesen reiterado porciones normativas que en sí mismas no hubieran sido modificadas; lo cual da oportunidad a realizar una impugnación, o bien, sobreseer en el asunto, dependiendo cuándo se efectúen las modificaciones a los preceptos legales impugnados.

No obstante ello, **sí compartí la mayoría de los sobreseimientos que se determinaron**; en tanto que al existir **modificaciones a los artículos** que precisa la sentencia desde mi óptica sí procedía sobreseer respecto de ellos pues fueron modificados formalmente. **Únicamente no comparto el sobreseimiento respecto a porciones normativas o partes acotadas de los preceptos señalados, pues conforme al criterio formal referido, lo procedente es sobreseer por los párrafos o artículos completos.**

En este sentido, atendiendo a las modificaciones a diversos artículos de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto de diez de marzo de dos mil dieciocho, realizadas el veintiséis de enero y quince de mayo de dos mil diecinueve; con el criterio formal sostenido, procede sobreseer por cesación de efectos respecto de los artículos 7, primero y cuarto párrafos, 9, **13**, **15**, 20, primer párrafo, **21**, **24**, **primer párrafo** y segundo párrafo, fracción I, 33, primer párrafo, 35, segundo párrafo, 36 y **44**, **primer párrafo**, todos ellos de la Ley impugnada.

Por otra parte, coincido en que, no obstante tales sobreseimientos, **no ha lugar a sobreseer por lo que hace al Decreto por el que se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua**, publicado en el Diario Oficial de ese Estado el diez de marzo de dos mil dieciocho, en virtud de que el accionante impugna la ley en su totalidad por violaciones al procedimiento legislativo. Así como en la acción de inconstitucionalidad se hacen valer vicios generales o globales, esto es, impugnaciones genéricas, es que subsistía el análisis de fondo.

En efecto, como lo he manifestado en diversos precedentes, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que sostiene que, para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo, es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación **normativa** produzca un cambio material, entendiendo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio **“formal”** de modificación a la norma para que esta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aún y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

Como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que el precepto haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”**¹; **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA”**², respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA”**³.

¹ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; tomo XIX; marzo de 2004; Tesis: P./J. 8/2004, p. 958.

² **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.** La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; tomo XXI; mayo de 2005; Tesis: P./J. 24/2005, p. 782.

³ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE**

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca **íntegramente** lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso, que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra -en todo caso- procede una nueva acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe de sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo⁴.

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Por las razones expresadas, es que comparto el sobreseimiento de la sentencia respecto de los artículos precisados en la sentencia; pero en su totalidad y separándome de las consideraciones que han quedado puntualizadas en este voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de veintisiete de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto tribunal en la acción de inconstitucionalidad 43/2018, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2018, PROMOVIDA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

En sesión celebrada el veintisiete de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 43/2018, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, en contra del Decreto LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., mediante el cual se expidió la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de dicho Decreto por la existencia de violaciones con potencial invalidante en el procedimiento legislativo.

Al respecto, quienes formulamos el presente voto de minoría consideramos que debió reconocerse la validez del Decreto, ya que los sucesos del procedimiento legislativo no contaron con potencial invalidante por las razones que expondremos más adelante.

ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva. Tesis 1a. XLVIII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Página 1412.

⁴ **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS.** Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio”. Tesis: P./J. 18/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1. Página: 45.

i. Fallo mayoritario

En la sentencia se declara fundado el argumento de los accionantes en el sentido de que la forma en que se llevó a cabo el procedimiento legislativo violó el derecho de la minoría parlamentaria, dado que el dictamen se incluyó de último momento en el orden del día, por tratarse de un tema “supuestamente urgente y/o especial” y se votó sin discusión alguna.

Al respecto, se explica que las pruebas aportadas demuestran que el dictamen era conocido en sus términos únicamente por la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual lo aprobó el mismo día en que se llevó a cabo la sesión de Pleno de seis de marzo de dos mil dieciocho, en la que, sin una anticipación de, al menos, doce horas, se solicitó que fuera incluido en el orden del día y, sin discusión de fondo, fue aprobado por la mayoría.

Adicionalmente, se señala que no existió motivación que justificara la incorporación del dictamen al orden del día como un asunto *especial* o *urgente* a ser tratado y que la circunstancia de que la Presidenta de la Comisión fundara su solicitud en el artículo 193, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua —que faculta a los legisladores para pedir la inclusión de asuntos urgentes— de ningún modo es suficiente para convalidar esta falta de motivación.

Por lo tanto, la mayoría concluyó que, en la especie, se actualizaron violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante que trastocaron el principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso Local, en condiciones de libertad e igualdad, lo que conlleva la invalidez del Decreto impugnado.

ii. Razones del disenso

Quienes suscribimos el presente voto sostenemos la validez del Decreto impugnado, ya que consideramos que ninguno de los vicios llevados a cabo cuentan con potencial invalidante del Decreto impugnado. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser deferente al examinar las violaciones en un procedimiento legislativo, ya que no puede afectar el principio de autonomía o autoconducción de los poderes parlamentarios.

Así, de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

- La iniciativa de ley fue presentada por una diputada del Partido de la Revolución Democrática el veinte de abril de dos mil diecisiete y turnada el veinticinco de abril siguiente a la Comisión Primera de Gobernación y Estudios Constitucionales del Congreso, la cual aprobó el dictamen respectivo, por cuatro votos a favor, en sesión iniciada el veinte y concluida el veintidós de febrero de dos mil dieciocho. Este dictamen se envió a los diputados por correo electrónico el veintiséis de febrero siguiente, aunque, posteriormente, el cinco de marzo, por instrucción de la Presidenta de la referida Comisión, se remitió de nueva cuenta un dictamen (se desconoce si se trata o no del mismo documento).
- Según se desprende del Diario de los Debates correspondiente a la sesión de seis de marzo de dos mil dieciocho, el dictamen sería analizado previamente por la Junta de Coordinación Política, a fin de alcanzar los consensos necesarios entre las distintas fuerzas políticas, dada la complejidad del tema; sin embargo, la reunión fue cancelada.
- Ese mismo día, horas antes de la sesión de Pleno, la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales llevó a cabo una sesión en la que hizo algunas modificaciones al dictamen cuya incorporación al orden del día de la sesión de Pleno solicitó la Presidenta de la referida Comisión, a través de una moción fundada en el citado artículo 193, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal¹.
- En dicha sesión de Pleno, pese a las objeciones hechas por varios diputados en cuanto a la falta de conocimiento de la versión final del dictamen y la premura para que fuera analizado, se aprobó, por una mayoría de dieciséis votos, su inclusión en el orden del día, después de lo cual los catorce diputados que votaron en contra salieron del salón de sesiones; se dio lectura y, antes de someterse a votación, sólo se pronunciaron la Presidenta de la Mesa Directiva, en el sentido de que se abstendría, y un diputado que se manifestó a favor y formuló un voto razonado al respecto; y, finalmente, se aprobó, en lo general y particular, por los mismos dieciséis votos (con dos abstenciones en la primera votación y una en la segunda).

¹ **ARTÍCULO 193.** Son mociones las que formulen las diputadas y los diputados para proponer: (...) VIII. Solicitar la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente. (...)

Pues bien, como explicaremos, la incorporación del asunto al orden del día con cierta premura, en este caso, está legalmente permitida, sin que se requiera justificar la urgencia; constituyendo, de esta forma, una autorización para debatir cuestiones no publicadas en la Gaceta Parlamentaria.

En efecto, aun cuando, conforme al artículo 166, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua², el orden del día debe enviarse a los diputados vía correo electrónico, cuando menos, con doce horas de anticipación a la fijada para llevar a cabo la sesión; el artículo 193, fracción VIII, de la misma ley³ permite solicitar a través de una moción la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente, sin exigir mayor formalidad, ya que, en términos del artículo 194 del referido ordenamiento⁴, puede hacerse de viva voz y desde la curul del diputado que la proponga, debiendo, en todo caso, aprobarse por mayoría de votos.

De este modo, contrario a lo señalado en la sentencia, no se violentó alguna regla del procedimiento legislativo, porque la propia ley que lo regula prevé la posibilidad de incorporar al orden del día de la sesión que corresponda algún asunto que los diputados consideren especial o urgente, bastando que uno de ellos lo proponga y la mayoría lo apruebe; tal como sucedió con la moción que formuló la Presidenta de la Comisión Primera de Gobernación y Estudios Constitucionales respecto del asunto número 569, referente al desahogo del dictamen relativo a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado, aprobada por una mayoría de dieciséis votos de los treinta diputados presentes en la sesión en ese momento.

Sin que la falta de motivación en el planteamiento de la moción, en torno a lo especial o urgente del asunto, implique, como apunta la resolución, una contravención a las normas que rigen el procedimiento legislativo, pues, como ha quedado expuesto, ninguna de ellas lo exige; además de que, en todo caso, las razones para considerar que un asunto reviste estas características no deberían ser materia de control jurisdiccional, pues forman parte de la autonomía del órgano legislativo.

Por otro lado, si bien es cierto que, conforme a los artículos 101, fracción VII, 112 y 130, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua⁵ y 144 y 146, fracción V, del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias de dicho Poder⁶, una vez aprobado el dictamen por la Comisión, debió haberse remitido, por conducto de su Presidenta, a la entonces Secretaría de Asuntos Legislativos, para su publicación en la Gaceta Parlamentaria —instrumento técnico de carácter informativo cuyo objeto es la difusión de los asuntos⁷— el día previo a la sesión en que habría de discutirse; en el caso, operó una excepción a esta regla, al haberse formulado una moción para incluirlo en el orden del día.

² **ARTÍCULO 166.** La Mesa Directiva podrá reunirse, antes del inicio de cada sesión, para conocer el orden del día y, en su caso, acordar el desahogo de otros asuntos que se planteen, sin que sea necesario que se levante acta sobre dicha reunión. El orden del día deberá enviarse, vía correo electrónico, a las diputadas y diputados, cuando menos con doce horas de anticipación a la fijada para que se lleven a cabo las sesiones del Congreso.

³ **ARTÍCULO 193.** Son mociones las que formulen las diputadas y los diputados para proponer:

- I. Suspender la sesión.
- II. Declarar cerrado un debate.
- III. Certificar la existencia del quórum legal.
- IV. Exigir cumplimiento del orden del día.
- V. Solicitar prioridad en el tratamiento de determinado asunto.
- VI. Diferir el análisis de algún asunto.
- VII. Devolver un dictamen a Comisiones.
- VIII. Solicitar la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente.
- IX. Solicitar que, cuando quien presida haya otorgado la dispensa de la lectura de dictámenes y documentos, se lean estos por la importancia del asunto.
- X. Hacer proposiciones análogas a las anteriores.

⁴ **ARTÍCULO 194.** Las mociones se podrán hacer de viva voz y desde su curul por la diputada o el diputado que las proponga, y su aprobación se hará por mayoría de votos.

⁵ **ARTÍCULO 101.** Sub atribuciones de la Presidencia de las Comisiones Ordinarias:

(...)

VII. Turnar a la Secretaría de Asuntos Legislativos los dictámenes, informes, o cualquier documento que haya sido aprobado en la Comisión, para ser agendados para su discusión y aprobación, en su caso. (...)

ARTÍCULO 112. Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de la Comisión, junto con los votos particulares, si los hubiere, se remitirán, por conducto de su secretaría técnica, a la Secretaría de Asuntos Legislativos para su trámite, debiendo acompañar el archivo en medio magnético.

ARTÍCULO 130. A la Secretaría de Asuntos Legislativos corresponde el despacho de lo siguiente:

(...)

VI. Elaborar y publicar la Gaceta Parlamentaria, en los términos que señale el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo. (...)

⁶ **ARTÍCULO 144.** Corresponde a la Secretaría de Asuntos Legislativos elaborar, publicar y actualizar la Gaceta Parlamentaria, de conformidad con lo que solicite la Mesa Directiva.

ARTÍCULO 146. Serán publicados en la Gaceta Parlamentaria, el día previo a la celebración de la Sesión en la que habrán de desahogarse:

(...)

V. Los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten, así como los informes o cualquier documento elaborado y que deban presentar las comisiones y los comités del Congreso. (...)

⁷ **REGLAMENTO INTERIOR Y DE PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

ARTÍCULO 143. La Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo de la Mesa Directiva que tiene como propósito ordenar y difundir previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada Sesión del Pleno o de la Diputación Permanente.

ARTÍCULO 145. La publicación de la Gaceta Parlamentaria se realizará a través del portal oficial de internet del Congreso del Estado, el cual deberá actualizarse por cada Sesión del Pleno o de la Diputación Permanente que se realice.

Aunado a lo anterior, resulta incorrecto afirmar —como hace la sentencia— que el dictamen era conocido en sus términos sólo por la Comisión, ya que, al menos, en alguna de sus versiones (aun cuando no fuera la definitiva), era conocido por los diputados, pues les había sido enviado; sin perjuicio de lo cual, en la sesión en que fue aprobado, se dio lectura íntegra a la última versión, lo que les permitió tener conocimiento previo y completo de su contenido, a fin de que estuvieran en condiciones de debatir y votar, en lugar de abandonar la sesión.

Por último, hacemos notar que los precedentes que se mencionan en la resolución no son aplicables, dado que:

- En la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013⁸, la legislación del Estado de Jalisco, a diferencia de la de Chihuahua, no autoriza la inclusión de algún asunto especial o urgentes en el orden del día, sino sólo la modificación del orden de los asuntos en casos de obvia y urgente resolución en los que el Congreso tenga que tomar alguna determinación, por parte del Presidente de la Mesa Directiva, a propuesta de algún diputado y previa aprobación de la asamblea⁹; lo que obliga a cumplir, sin excepción, con la previsión de entregar el proyecto de orden del día a los diputados, al menos, con veinticuatro horas de anticipación a la sesión¹⁰.
- En la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017¹¹, la invalidez derivó de no haber acreditado fehacientemente que se hubiese convocado de forma adecuada a los diputados a la sesión extraordinaria en la que se aprobó el paquete de dictámenes relativos a la implementación del Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México, ni distribuido éstos de manera previa a la sesión¹², además de no tener certeza sobre el número de votos que se emitieron a favor y en contra de la dispensa de distribución del dictamen y su inmediata discusión; lo cual no ocurrió en el presente asunto.

Razones todas estas por las que consideramos que, en la especie, no se violaron las reglas del procedimiento legislativo, mucho menos, alguna que hubiese impedido la participación de la minoría parlamentaria y una verdadera discusión sobre el tema que fue materia de análisis; de ahí que debió reconocerse la validez del Decreto combatido.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintisiete de julio de dos mil veinte, dictada por la Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 43/2018, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁸ Resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2018, bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Luna Ramos.

⁹ **LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO**

ARTÍCULO 36.

1. Son atribuciones del Presidente:

(...)

V. Proponer a la Asamblea, el orden que corresponda a los asuntos que se presenten en las sesiones, señalando la distribución de los asuntos que se agenden en la misma, para que lo apruebe o lo modifique. En casos de obvia y urgente resolución en los que el Congreso del Estado tenga que tomar alguna determinación, el Presidente a propuesta de alguno de los Diputados, puede modificar el orden de los asuntos o dispensar lecturas, previa aprobación de la Asamblea: (...)

¹⁰ **REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO**

ARTÍCULO 10.

1. La propuesta de orden del día deberá ser entregada a los Diputados al menos con 24 horas de anticipación a la sesión, junto con sus dictámenes y documentos anexos. (...)

¹¹ Resuelta en sesión de 16 de enero de 2020, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por unanimidad de 11 votos.

¹² **REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

ARTÍCULO 118. Para la discusión de cualquier dictamen, deberá haberse procedido a la distribución de copias del mismo de manera física y correo electrónico a todos los miembros del Pleno con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas a la sesión en que habrá de discutirse.

Los votos particulares que se hayan discutido en las Comisiones se deberán distribuir en los mismos términos. Con la misma anticipación deberá depositarse el dictamen ante la Secretaría de la Mesa Directiva.

Si no se cumple con este requisito, el dictamen no podrá ser discutido en la sesión respectiva, salvo que se dispense el procedimiento por el Pleno de la Asamblea.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 44/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 44/2019.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

**MINISTRA: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.
SECRETARIA ADJUNTA: MÓNICA JAIMES GAONA.**

Vo. Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintinueve de junio de dos mil veinte.

Cotejó.

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el veintidós de abril de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Poder Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.

- Artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal.
- Artículos 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Texto de la norma cuya invalidez se solicita es el siguiente:

“Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.”

CUARTO. Concepto de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer como concepto de invalidez, el siguiente:

“ÚNICO. El artículo 31 de la Ley Numero 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impide que las personas cuya ausencia ha sido declarada, y que han sido localizadas con vida, o se prueba que siguen con vida, pueden reclamar, frutos o rentas de sus bienes, cuando se presuma con base en indicios que fingió su desaparición para evadir sus responsabilidades, lo cual, vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica y garantías judiciales.

[...]

El artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dispone textualmente lo siguiente:

‘Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.'

De la literalidad de la norma transcrita se desprende que en primer lugar, la norma posibilita privar de los frutos y rentas de sus bienes a la persona que habiendo sido declarada ausente, sea localizada con vida, por el solo hecho de existir indicios que presuman dicha persona hizo creer su desaparición, sin que para ello la autoridad esté obligada a acreditar plenamente tal situación y, en segundo lugar, no determina la forma en que serán valorados los indicios relacionados con la desaparición fingida o simulada.

A juicio de esta Comisión Nacional dicha disposición vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica y las garantías judiciales, particularmente en relación con el debido proceso y audiencia, aunado a que resulta revictimizante para aquellos casos en los que efectivamente una persona que fue desaparecida de manera forzada, recupera su libertad.

Como se explica a lo largo de esta sección, la exposición controvertida contiene un vicio de constitucionalidad que versa sobre la imposibilidad de recuperación de los frutos y rentas de los bienes de la persona declarada ausente bajo este procedimiento, cuando sea hallada con vida y existan indicios que fingió deliberadamente su desaparición para evadir responsabilidades, cuestión que resulta contraria a los artículos 14 y 16 de nuestra Norma Suprema, así como diversos tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte de parámetro de regularidad constitucional.

Al respecto, es necesario destacar la regulación y los efectos derivados de la declaración especial de ausencia relacionados con las obligaciones y derechos reales pues, como se precisó en el apartado previo, uno de los efectos de la declaración, [sic] la protección del patrimonio de la persona desaparecida.

En párrafos previos se precisó que la ley en comento prevé algunos supuestos específicos que se relacionan con la situación patrimonial de la persona declarada ausente.

Verbigracia, el artículo 29 del ordenamiento legal que nos ocupa dispone que transcurrido un año desde que se emite la resolución de declaración especial de ausencia, el representante legal, a petición de los familiares otra persona legitimada podrá solicitar al órgano jurisdiccional la venta de los bienes de la persona desaparecida, observando por ello las reglas establecidas en el código de procedimientos civiles del entidad.

De conformidad con lo anterior y en aras de realizar un análisis sistemático de la norma, resulta aplicable, en lo conducente, el Capítulo III denominado: 'De la enajenación de bienes de menores o discapacitados y transacción acerca de sus derechos', del Título Decimosexto de la codificación adjetiva civil en cita.

En términos de dicha reglamentación, la norma exige licencia oficial para la venta de algunos de los bienes que pertenezcan a menores de 18 años y a personas con discapacidad. Para decretar dicha venta, deberán expresarse los motivos de la enajenación y el objeto que debe aplicarse a la suma que se obtenga y, que se justifique la absoluta necesidad o la evidente utilidad de la enajenación.

Es decir del análisis conjunto entre la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición y el Código de Procedimientos Civiles Veracruzano, se colige que pasado un año de la fecha en que fue decretada la declaración especial de ausencia, los familiares de la persona desaparecida pueden solicitar la venta de sus bienes, siempre que se justifique la necesidad de esa medida, por ejemplo, tratándose del cumplimiento de obligaciones alimentarias.

A mayor abundamiento la norma contempla medidas en casos de personas desaparecidas ejidatarias, comuneras o posesionarias, en cuyos casos, el órgano jurisdiccional deberá tomarlo en cuenta en su resolución, a fin de que los derechos ejidales o comuneros sean ejercidos en términos de la Ley Agraria por sus familiares.

Como se puede apreciar, de la lectura armónica de ambos ordenamientos locales se desprende que, la Declaración Especial de Ausencia que [sic] tiene por objeto reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica de los derechos de la persona desaparecida.

Sin embargo, el artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave posibilita que se prive de los frutos de sus bienes a la persona que habiendo sido declarada ausente, sea localizada con vida, en caso de existir indicios que presuman su desaparición fingida, sin que para ello exista la obligación de acreditar plenamente tal situación ante la autoridad jurisdiccional.

Es decir, el artículo impugnado dispone que cuando existan indicios de que una persona respecto de quien se emitió una declaración especial de ausencia, haya fingido su desaparición y esta aparezca, podrá recuperar sus bienes en el estado que se encuentren, pero no tendrá derecho de exigir los frutos y las rentas accesorias a esos bienes de manera injustificada.

A juicio de esta Comisión Nacional, el dispositivo normativo en comento resulta incompatible con el andamiaje constitucional en virtud de que, a pesar de que el procedimiento de declaración de ausencia se lleva a cabo ante una autoridad jurisdiccional, la norma permite, que, sin los medios probatorios necesarios se acredite que una persona ha fingido o no su desaparición, y mediante algunos indicios se acredite que efectivamente una persona ha fingido su desaparición y por tanto se le niega su derecho a reclamar los frutos y las rentas de sus bienes.

Para sustentar lo anterior debe tenerse presente que tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que las formalidades esenciales de cualquier procedimiento exigen que toda persona tenga derecho a ser oída públicamente, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En esa línea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la Nación determinó en reiterada jurisprudencia que las formalidades del procedimiento, las cuales han sido comprendidas dentro del debido proceso garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo y que de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos:

- 1. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.*
- 2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.*
- 3. La oportunidad de alegar.*
- 4. El dictado una resolución que dirima las cuestiones de debatidas.*

Al respecto, debemos recordar que el debido proceso se erige como un derecho humano de naturaleza procesal cuyo alcance es amplio y deriva a su vez del acceso a la tutela jurisdiccional, la cual, tal como lo ha interpretado la Primera Sala de este Alto Tribunal, comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran:

- 1) Una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción;*
- 2) La judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y,*
- 3) Posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.*

En el caso concreto, se destaca la etapa, integrada por formalidades esenciales que en su conjunto incorporan la garantía de audiencia, la cual tiene como finalidad la protección de las personas frente a las arbitrariedades de la autoridad, cuyo reconocimiento deriva del artículo 14 de nuestra Norma Suprema.

Así, las formalidades esenciales del procedimiento integran el núcleo duro de este derecho humano, en virtud de que, a través de las mismas se permite que las personas estén en posibilidad de defenderse antes de que las autoridades afecten su esfera jurídica de forma definitiva.

Es decir, el derecho al debido proceso se erige como la prerrogativa de toda persona a ejercer su defensa y ser oída con las debidas oportunidades, dentro de un plazo razonable, por la autoridad competente, de manera previa a la restricción o reconocimiento obligaciones y derechos.

En este sentido, para que se respete el derecho aludido, es menester garantizar que la persona cuenta [sic] con herramientas legales adecuadas y oportunas de manera previa al acto privativo.

A mayor abundamiento, la referida Sala ha definido a la garantía de tutela jurisdiccional, como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

No debemos dejar de observar que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las garantías judiciales son para toda la persona que se encuentra frente a alguna autoridad en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, lo que de conformidad con la lectura armónica y sistemática de la norma que se impugna no se encuentra garantizado en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, sino que incluso permite su vulneración.

Adicionalmente, conviene precisar que este organismo constitucional está convencido de que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado constitucional democrático de derecho, por lo que la inobservancia de estas premisas fundamentales es imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano.

Además, no escapa a la luz de esta Comisión Nacional que este Alto Tribunal ha hecho patente que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro lado, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentra limitado conforme a las disposiciones constitucionales y legales, de manera que la posible afectación a la espera jurídica de aquel no resulte caprichosa o arbitraria.

De forma esquemática, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se pueden plantear en los siguientes términos, de manera que se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resulten acorde a la Norma Fundamental.*
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.*
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento que respalde su actuación.*

Asimismo, este Organismo Autónomo estima que tal como está redactada la norma, propicia la revictimización de las personas que siendo víctimas de desaparición forzada sobrevivieron a ese contexto, pues hace factible la privación de los accesorios y productos de los bienes de la persona declarada ausente mediante el procedimiento especial, bajo suposiciones basadas en indicios y no basados en prueba plena respecto a una presunta simulación de la desaparición.

En esa línea, el Congreso del Estado de Veracruz perdió de vista que las autoridades se encuentran obligadas a presumir la buena fe de las víctimas y en virtud de este principio, los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarlas o responsabilizarlas por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.

En ese sentido, el precepto combatido permite que se prescinda de acreditar plenamente ante la autoridad competente que la desaparición fue fingida, al únicamente presumir a través de indicios que así ocurrió. Además, en todo caso, dicha prestación debería ser iuris tantum, es decir, admitir pruebas en contrario, pues a pesar de no ser una obligación de la víctima probar que su desaparición fue involuntaria, en caso de que, seguido un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales, la persona desaparecida tenga los elementos herramientas mínimas indispensables para su adecuada defensa.

Además, debe tomarse en consideración que en términos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, la solicitud de declaración especial de ausencia debe realizarse ante la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda según la competencia y el artículo impugnado no precisa si será dicho órgano jurisdiccional quien determine que existen indicios suficientes para acreditar la posible desaparición fingida o será, en cambio, ante la Fiscalía Especializada, derivado de su investigación o bien el juzgador penal que conozca del asunto.

En ese orden de ideas, la presunción de una desaparición fingida, en términos del artículo impugnado, tiene como implicaciones, por un lado, negar el fruto y rentas de los bienes de una persona, sin tener la certeza de que efectivamente fingió su desaparición para evadir responsabilidades y, por otro, al no tener dicha certeza, implica que la persona pudo efectivamente haber sido desaparecida, pero que con base en una simple presunción le son negados los derechos accesorios respecto de sus bienes.

Finalmente, esta Institución Nacional estima que el precepto controvertido contiene una consecuencia jurídica específica dentro del campo del derecho civil que funciona como sanción, entendida en sentido amplio, que atiende al hecho de que una persona pretenda hacer fraude a la ley, consiguiendo la declaración de ausencia mediante procedimiento especial con motivo de evadir el cumplimiento de diversas responsabilidades, situación que en tales términos resulta justificada constitucionalmente.

Sin embargo, en atención a la integridad del parámetro de regularidad constitucional reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no trasgredir otros derechos de corte procesal, como las garantías judiciales, los hechos concernientes a la simulación de la desaparición para incumplir con obligaciones deben ser probados de manera fehaciente y no con base en indicios.

Así, el legislador local debió haber configurado la norma de manera tal que se diera oportunidad plena de defensa a la persona a quien se le atribuye la desaparición fingida con los motivos ilícitos indicados, pues la norma es deficiente respecto de la valoración de los medios indiciarios, y sobre la autoridad que los calificará en detrimento de los accesorios del patrimonio del presunto simulador de la desaparición forzada.

Por las anteriores consideraciones, este organismo constitucional estima que el artículo 31, de la ley número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional y ese Alto Tribunal debe declarar su invalidez, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas, así como las garantías judiciales, sin que dicho proceso resulte revictimizante.”

QUINTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente. El veinticuatro siguiente se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron las normas impugnadas, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a efecto de que manifestara lo que a su representación corresponda (fojas 34-37 del expediente).

SEXTO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de Delegado de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, rindió el informe correspondiente (fojas 120 a 216 del expediente) en el que, en esencia, adujo lo siguiente:

“La expedición de la ley reclamada se efectuó al tenor del mandato que hiciera el transitorio Noveno de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

A nivel Federal ya se cuenta con un cuerpo normativo en esta materia, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado veintidós de junio de dos mil dieciocho, bajo el título Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas. Y que la expedición de la ley hoy impugnada se realizó en total armonía de la misma.

Por su parte la Ley 236 en su artículo 2o. determina que dicha ley se interpretará favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de la Persona Desaparecida y sus Familiares, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la legislación general y local en materia de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares, precisando que a falta de disposición expresa en esta ley, se aplicará, de manera supletoria, la legislación en materia civil y procesal civil aplicable.

El párrafo primero del artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz, establece que los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la ley de la materia.

Conforme los artículos 638 del Código Civil, 708 del Código Civil Federal y 30 de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, es regla general que la persona declarada ausente que apareciere, fuere localizada con vida o se probara su existencia está en todo derecho de recobrar sus bienes en el estado que se hallen, mas no puede reclamar frutos ni rentas de éstos.

Bajo esta óptica, el promovente está realizando una interpretación errónea del supuesto concreto del artículo controvertido, pues el mismo artículo, está señalando dentro de la porción normativa ‘... en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes...’ que no obstante que la persona hizo creer su desaparición deliberada, la misma tendrá derecho a recobrar sus bienes, situación que estrictamente establece en la porción que continua:

‘...recobrará sus bienes en el estado en que se hallen, y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas...’.

Es evidente que el artículo 31 de la Ley Numero 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dista de cometer una violación al principio de seguridad jurídica, y a las garantías judiciales de debido proceso, audiencia y presunción de inocencia contrario sensu el supuesto enmarcado por el precepto impugnado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parte de la premisa de que no obstante la persona declarada ausente apareciera y hubiera indicios que hizo creer su desaparición deliberada, conservará el derecho de recobrar sus bienes en el estado que se hallen.

Del propio numeral se desprende en su porción normativa ‘... sin perjuicio de las acciones legales conducentes...’ deja claro, que el haber hecho creer su desaparición deliberadamente, para evadir responsabilidades, es considerada una conducta aislada y que no guarda relación con el derecho que tiene la persona a recobrar sus bienes.

En este sentido, es importante destacar el punto de que es regla general el no poder reclamar frutos ni rentas de estos, cuando una persona ausente aparece o se prueba su existencia, sin considerar o condicionar si la persona hizo o no creer su desaparición, por lo que el artículo controvertido no priva de ningún derecho, toda vez que nunca fue opción el reclamar los frutos o rentas de estos, es decir, el artículo no se centra en establecer que es condición para la obtención de frutos y rentas el que la persona ausente haya o no hecho creer su desaparición.

Es decir, incluso aquella persona ausente, que aparece y la cual no hizo creer su desaparición tiene derecho a recobrar sus bienes en el estado que se hallen, pero no puede reclamar sus frutos; por lo tanto no sería justo ni elocuente que tuviera la posibilidad de reclamar los frutos y rentas aquella persona que hizo creer su desaparición.

Por tanto es imperante importancia dejar claro que el vocablo ‘indicios’ no guarda relación alguna con la posibilidad de no poder recobrar los frutos o rentas de los bienes, pues es regla general según los ordenamientos citados previamente, que el ausente que aparece o se aprueba sus ausencia puede recobrar sus bienes en el estado que se hallen, pero no podrá reclamar sus frutos y rentas.

Al respecto, debe precisarse que la Declaración Especial de Ausencia es el procedimiento voluntario mediante el cual, los familiares de la persona desaparecida solicitan al órgano jurisdiccional en materia civil uno o varios de los efectos que se pretenden con la misma, entre los que se encuentran la

continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida; garantizar los derechos relacionados con la patria potestad guarda y custodia; protección de su patrimonio; preservación de los derechos de seguridad social para sus dependientes económicos; preservación de sus derechos laborales, suspensión de actos judiciales y obligaciones de naturaleza, civil, fiscal y mercantil; representación legal; protección de los derechos familiares; entre otros.

La Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene un espíritu proteccionista, y bajo ninguna premisa priva de ningún derecho, pues como ya se demostró, la misma guarda como objeto único el dar la más amplia protección hacia la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por la ley, para que una vez que ésta es emitida por el órgano jurisdiccional competente; se esté en condiciones de poder reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida; brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la persona desaparecida, así como otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia de los familiares.

En este contexto, el juez de lo familiar, como lo establece el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz es el que está facultado para conocer de los casos inherentes a la Declaración Especial de Ausencia, y como lo indica el citado numeral segundo de la ley de la materia, a falta de disposición expresa en la ley, se aplicará, de manera supletoria, la legislación en materia civil y procesal aplicable.

De manera singular, reviste importancia la garantía de seguridad jurídica, que se consagra en el último párrafo 14 constitucional en estudio, pues de ella se desprende la certidumbre del gobernado para que se resuelva toda controversia que se plantee ante las autoridades jurisdiccionales, respetándole en todo momento su garantía de audiencia y debido proceso.

Contrario a lo que aduce el accionante, respecto de que el artículo no detalla el procedimiento por el cual serán valorados los indicios, mismos que se ha repetido nada tiene que ver con el proceso jurisdiccional que el ausente que regresa realizará, para poder recuperar sus bienes. Esta soberanía es insistente en manifestar que el artículo segundo de la ley de la materia, es clara al establecer que se utiliza de manera supletoria los ordenamientos en materia civil, así también el 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz al señalar que sean los jueces de primera instancia en materia familiar los que conocerán de los asuntos inherentes a la Declaración Especial de Ausencia, por lo tanto es falso que el artículo impugnado niegue el derecho de audiencia y debido proceso, pues los códigos civil y procesal civil cuentan con procedimientos lo suficientemente establecidos, así como un sistema de valoración de la prueba.”

SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El informe por parte del Poder Ejecutivo del Estado, se tuvo por presentado en forma extemporánea.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho se decretó el cierre de la instrucción (foja 184 de autos).

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su Ley Reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria¹.

La norma reclamada fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el veinte de marzo de dos mil diecinueve. Así, el cómputo para la presentación de la acción inició el veintiuno de marzo y venció el diecinueve de abril siguiente.

¹ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **veintidós de abril de dos mil diecinueve** (en tanto que la fecha del vencimiento del plazo fue inhábil para su presentación), se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Marzo 2019						
D	L	M	M	J	V	S
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Abril 2019						
D	L	M	M	J	V	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas.

La acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de lo dispuesto en el artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de esa entidad.

Por lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, aplicable en términos del diverso 59 de la misma ley, la Comisión accionante cuenta con legitimación en la causa, pues impugna una disposición, que considera contraria a la Constitución Federal, por ser violatoria del derecho a la seguridad jurídica, debido proceso y la garantía de audiencia.

Legitimación en el proceso. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y,

[...].”

Consta a foja 30 del expediente, copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del dos mil catorce al dos mil diecinueve. Así, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

CUARTO. Inexistencia de causas de improcedencia. Al no existir causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por estudiar, sea que se exponga por las partes o se adviertan de oficio por este Alto Tribunal, lo conducente es realizar el análisis de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.

QUINTO. Antecedentes legislativos. El nueve de enero de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Víctimas, cuyo artículo 21 dispone:

“(REFORMADO, D.O.F. 3 DE MAYO DE 2013)

Artículo 21. *El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica.*

Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los Tratados Internacionales de los que México sea Parte.

Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente.

Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.

(ADICIONADO, D.O.F. 3 DE ENERO DE 2017)

La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas, podrán cubrir los costos de los exámenes a que se refiere el párrafo anterior, con cargo al Fondo o al Fondo Estatal, según corresponda. Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE ENERO DE 2017)

Una vez plenamente identificados y realizadas las pruebas técnicas y científicas a las que está obligado el Estado y que han sido referidas en esta Ley, en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la legislación aplicable, la entrega de los cuerpos u osamentas de las víctimas a sus familiares, deberá hacerse respetando plenamente su dignidad y sus tradiciones religiosas y culturales. Las autoridades competentes, a solicitud de los familiares, generarán los mecanismos necesarios para repatriar los restos de las víctimas ya identificados, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de esta Ley.

En caso necesario, a efecto de garantizar las investigaciones, la autoridad deberá notificar a los familiares la obligación de no cremar los restos, hasta en tanto haya una sentencia ejecutoriada. Las autoridades ministeriales tampoco podrán autorizar ni procesar ninguna solicitud de gobierno extranjero para la cremación de cadáveres, identificados o sin identificar, hasta en tanto no haya sentencia ejecutoriada.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE ENERO DE 2017)

Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar.”

En el Dictamen de la Cámara de Diputados (dieciséis de abril de dos mil trece) por virtud del cual se justificó la reforma del anterior párrafo, se expuso lo siguiente:

“Es importante resaltar que la temporalidad introducida, relacionada con las medidas de ayuda que permitan garantizar a la víctima a superar las condiciones de necesidad inmediata, responde a la necesidad de que el Estado logre coadyuvar a la reintegración de las víctimas a una vida normal y cotidiana, objetivo fundamental de la existencia de esta ley, es su valor intrínseco más importante.

Asimismo, la inclusión derechos de las víctimas directas, indirectas y potenciales con la consiguiente obligación del Estado para que a través de los tres órdenes de gobierno se garantice y salvaguarde sus derechos, hace aún más fuerte y viable la aplicación de la ley.

Ante ello, consideran procedente el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas por desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición, garantizando con ello los derechos de aquéllas, su protección y la de sus dependientes."

El diez de julio de dos mil quince, se reformó la fracción XXI, inciso a), del artículo 73, de la Constitución Federal, la cual prevé:

"(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 2013)

XXI. Para expedir:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

[...]"

En la Exposición de Motivos, de la reforma hecha a la disposición transcrita, el Constituyente expresó, entre otras cuestiones, que la finalidad de la propuesta legislativa consistió en sentar la base legal para expedir una Ley General que estableciera el tipo penal y las sanciones, así como las bases de coordinación entre la Federación, Estados y municipios, para *prevenir, proteger, sancionar y erradicar el delito de desaparición forzada de personas.*

Los artículos transitorios de esta reforma constitucional son los siguientes:

"D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

TERCERO. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

En cumplimiento al mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas², en cuyo Capítulo Tercero del TÍTULO CUARTO, denominado ***"DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS"*** se estableció lo siguiente:

² Esta Ley General dispone en su artículo inicial: *"Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

CAPÍTULO TERCERO**DE LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA**

“Artículo 142. Los Familiares, otras personas legitimadas por la ley y el Ministerio Público podrán solicitar a la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda según la competencia, que emita la Declaración Especial de Ausencia en términos de lo dispuesto en esta Ley y las leyes aplicables.

El procedimiento de Declaración Especial de Ausencia será estrictamente voluntario. Las autoridades en contacto con los Familiares deberán informar del procedimiento y efectos de la Declaración a éstos.”

“Artículo 143. Para determinar la competencia de la autoridad jurisdiccional que conozca de la Declaración Especial de Ausencia se estará a cualquiera de los siguientes criterios:

- I. El último domicilio de la Persona Desaparecida;**
- II. El domicilio de la persona quien promueva la acción;**
- III. El lugar en donde se presuma que ocurrió la desaparición, o**
- IV. El lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación.”**

“Artículo 144. Las leyes de la Federación y de las Entidades Federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este Capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento.

Los procedimientos deberán contemplar aquellos casos en los cuales se haya declarado la presunción de ausencia o de muerte de una persona desaparecida, para permitirle acceder a la Declaratoria Especial de Ausencia y corregir el estatus legal de la persona desaparecida.

El procedimiento de Declaración Especial de Ausencia podrá solicitarse a partir de los tres meses de que se haya hecho la Denuncia o Reporte de desaparición, o la presentación de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante un organismo público de protección de los derechos humanos de las Entidades Federativas.

El procedimiento para emitir la Declaración Especial de Ausencia se regirá bajo los principios de inmediatez, celeridad y gratuidad. Los gastos derivados de este procedimiento, incluyendo publicación de edictos, no causarán contribución alguna en el caso de publicación en medios oficiales. La Comisión Ejecutiva, o la Comisión de Víctimas que corresponda, podrá otorgar las medidas de asistencia necesarias a los Familiares durante el procedimiento, incluido el gasto que se genere con motivo del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas y demás normativa aplicable.

Los procedimientos a que se refiere este Capítulo deben contemplar la posibilidad de emitir medidas provisionales durante el procedimiento y deberán omitir requisitos que resulten onerosos para la emisión de las declaratorias. Los Familiares podrán en cualquier momento antes de emitida la Declaratoria desistirse de continuar con el procedimiento.”

“Artículo 145. La Declaración Especial de Ausencia tiene como finalidad:

- I. Reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la Persona Desaparecida, y**
- II. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los Familiares de la Persona Desaparecida.”**

“Artículo 146. La Declaración Especial de Ausencia tendrá, como mínimo, los siguientes efectos:

- I. Garantizar la conservación de la patria potestad de la Persona Desaparecida y la protección de los derechos y bienes de las y los hijos menores de 18 años de edad a través de quien pueda ejercer la patria potestad o, en su caso, a través de la designación de un tutor, atendiendo al principio del interés superior de la niñez;**
- II. Fijar los derechos de guarda y custodia de las personas menores de 18 años de edad en los términos de la legislación civil aplicable;**
- III. Proteger el patrimonio de la Persona Desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca;**
- IV. Fijar la forma y plazos para que los Familiares u otras personas legitimadas por la ley, pueden (sic) acceder, previo control judicial, al patrimonio de la Persona Desaparecida;**

V. Permitir que los beneficiarios de un régimen de seguridad social derivado de una relación de trabajo de la Persona Desaparecida, continúen gozando de todos los beneficios aplicables a este régimen;

VI. Suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la Persona Desaparecida;

VII. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la Persona Desaparecida tenía a su cargo;

VIII. Proveer sobre la representación legal de la persona ausente cuando corresponda, y

IX. Establecer las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y cumplimiento de obligaciones.”

“Artículo 147. La Declaración Especial de Ausencia sólo tiene efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales.”

“Artículo 148. La Comisión Nacional de Búsqueda debe continuar con la búsqueda, de conformidad con esta Ley, así como de las Fiscalías Especializadas de continuar con la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley, aun cuando alguno de los Familiares o persona legitimada haya solicitado la Declaración Especial de Ausencia.”

“Artículo 149. Si la Persona Desaparecida declarada ausente es localizada con vida, ésta puede solicitar, ante el órgano jurisdiccional que declaró la ausencia, la recuperación de sus bienes.

Si la persona declarada ausente es encontrada sin vida, sus Familiares pueden solicitar al juez civil competente iniciar los procedimientos que conforme a la legislación civil aplicable correspondan.”

Como complemento de lo anterior, el artículo Noveno transitorio de esta Ley General estableció lo siguiente:

“Noveno. El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

Las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

En aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta Ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable.”

Finalmente, para dicha Comisión, la sanción de naturaleza civil, consistente en la pérdida de los frutos y rentas, es violatoria de las reglas esenciales del debido proceso porque bastan meros **“indicios”** de que la persona declarada judicialmente ausente hizo creer su desaparición deliberada con el objeto de sustraerse de sus obligaciones, para que sufra las siguientes consecuencias: **1)** se le considere como simuladora de su desaparición; **2)** se actualice una consecuencia desfavorable respecto de sus bienes, como es la imposibilidad de recuperar los rendimientos (frutos y rentas) de su patrimonio; y, **3)** se abra la posibilidad de que se emprendan en su contra otras acciones legales (por ejemplo, la acusación de insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores).

SEXTO. Invalidez del artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos estima que el artículo impugnado viola los derechos fundamentales de *seguridad jurídica, debido proceso y de audiencia* previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que dicho precepto autoriza que, sin comprobarse que una persona ha fingido su desaparición para evadir sus responsabilidades, se le prive de reclamar los frutos y rentas de sus bienes, no obstante que si fue víctima de desaparición presumiblemente por la comisión de un delito, no bastan meros **“indicios”** para tener por acreditada tal simulación, sino que debe autorizarse al juzgador para que de acuerdo con la valoración de todo el caudal probatorio ofrecido por las partes, determine si quedó o no demostrada esa circunstancia para que pueda aplicársele esa sanción civil.

En ese sentido, sostiene que la norma priva a la persona que fue declarada ausente de la posibilidad de rendir las pruebas conducentes para acreditar que no existió la simulación de la desaparición y, en consecuencia, obtener la devolución de los frutos y las rentas de sus bienes. Aunado a que la norma no establece la forma en que serán valorados los indicios relacionados con la desaparición fingida.

Agrega sobre este aspecto que el precepto combatido permite que se prescinda de acreditar ante la autoridad competente que la desaparición fue fingida, al únicamente presumir a través de indicios que así ocurrió. Además, en todo caso, dicha presunción debería ser *iuris tantum*, es decir, admitir prueba en contrario, pues a pesar de no ser una obligación de la víctima probar que su desaparición fue involuntaria, en caso de que, seguido un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales, la persona desaparecida tenga los elementos o herramientas mínimas e indispensables para su adecuada defensa.

Afirma que la norma tiene un efecto revictimizante invirtiendo el principio de buena fe al que tanto las autoridades como los servidores públicos que trabajan con víctimas del delito y violaciones a los derechos humanos, se encuentran obligados a respetar, en términos de la Ley General de la materia.

Es **fundado** el concepto de invalidez.

Para efecto de demostrar lo anterior, se estima necesario reseñar, en forma previa, diversos aspectos de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, que aquí se estudia:

- Su objeto, entre otros, consiste en establecer un **procedimiento local** para la emisión de la Declaración Especial de Ausencia, así como señalar sus efectos hacia la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por ley, una vez que ésta es emitida por el órgano jurisdiccional competente (artículo 1o.)³.
- La Declaración Especial de Ausencia por Desaparición a que se refiere la ley, debe entenderse como la que está dirigida a personas cuyo paradero se desconoce y se presume, por cualquier indicio, que su ausencia se encuentra *relacionada* con la **comisión de un delito** (3o., fracción VII).⁴
- A falta de disposición expresa de la ley, se aplicará de **manera supletoria** la legislación en materia civil y procesal civil aplicable (artículo 2o.)⁵.
- Por **órgano jurisdiccional** debe entenderse que es el juzgado competente en términos de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz (fracción XII del artículo 3o.)⁶.
- Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, en el primer párrafo de su artículo 117, dispone que son los **jueces de primera instancia de lo familiar**, quienes conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por la Desaparición prevista en la Ley Número 236, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 117

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 20 DE MARZO DE 2019)

Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

³ “Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley es de orden público, interés social y tiene por objeto:

I. Establecer el procedimiento local para la emisión de la Declaración Especial de Ausencia, así como señalar sus efectos hacia la Persona Desaparecida, los Familiares o personas legitimadas por ley, una vez que ésta es emitida por el Órgano Jurisdiccional competente;

II. Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la Persona Desaparecida;

III. Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la Persona Desaparecida; y

IV. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares.”

⁴ “Artículo 3. Definiciones

Para efectos de esta Ley, se entiende por:

[...]

VII. Declaración Especial de Ausencia: A la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición, para personas cuyo paradero se desconoce y se presume, por cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito; [...].”

⁵ “Artículo 2. Interpretación y supletoriedad de la Ley

La presente Ley se interpretará favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de la Persona Desaparecida y sus Familiares, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la legislación general y local en materia de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará, de manera supletoria, la legislación en materia civil y procesal civil aplicable.”

⁶ “Artículo 3. Definiciones

Para efectos de esta Ley, se entiende por:

[...]

XII. Órgano Jurisdiccional: Al Juzgado competente en términos de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz; [...].”

(REFORMADO, G.O. 8 DE AGOSTO DE 2019)

Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

(ADICIONADO, G.O. 8 DE AGOSTO DE 2019)

Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.”

Ahora bien, el problema central que plantea la Comisión accionante estriba en determinar si es o no válido el estándar de prueba previsto en el artículo 31 reclamado, pues de su redacción se advierte que al utilizar la frase “...**de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades...**”, ello supone que al momento de llevarse ante los tribunales una controversia judicial sobre la titularidad de los frutos y rentas de los bienes de una persona que había sido declarada judicialmente como ausente, la facultad de los juzgadores para valorar las pruebas vertidas en este conflicto de naturaleza civil queda circunscrita a verificar si existen “**indicios**” de ese proceder, para condenar, en su caso, a la pérdida de dichos rendimientos patrimoniales.

Lo anterior resulta fundado porque, tal como lo plantea la Comisión accionante, gracias a la expresión “...**de existir indicios...**” se anula la obligación de la autoridad judicial de fundar y motivar su sentencia en la valoración de otro tipo de pruebas conforme a las reglas del procedimiento civil, ya que dicha expresión otorga preponderancia a la prueba indiciaria sin considerar que la codificación de esa materia ofrece al juzgador una diversidad de reglas para que los tribunales adquieran convicción respecto de los hechos afirmados o negados en el litigio.

Por tanto, como en el caso concreto de lo que se trata es de proteger los derechos de la víctima de un delito, este Tribunal Pleno considera que no es suficiente la prueba indiciaria para tener por acreditada, en la vía civil, la posible simulación de una desaparición, pues si pesó sobre el ausente la privación de su libertad contra su voluntad por un largo periodo, o se le impuso por la violencia física o moral la imposibilidad de volver a su domicilio, es evidente que le resultaría sumamente complicado demostrar que su ausencia no obedeció a un propósito deliberado de incumplir con sus obligaciones, pues además de que se trataría de probar actos negativos, esto es, que no fue sometido por sus captores, es obvio que precisamente por lo forzado de su situación, le sería imposible recabar datos o elementos de prueba que acreditaran que no dio su consentimiento para desaparecer.

En efecto, el párrafo primero del artículo 21 de la Ley General de Víctimas dispone que “**Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica.**”; y el último párrafo del mismo precepto dispone que “**Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar.**”; lo cual significa, por un lado, que esa protección de la que goza la víctima de desaparición por la presunta comisión de un delito, se vería debilitada si bastaran meros “**indicios**” para desvirtuar dicha desaparición; y por otro lado, que el reconocimiento de la personalidad jurídica de esas personas en situación vulnerable, tampoco pudiera hacerse plenamente efectiva al retornar a su hogar, por la simple imputación de “**indicios**” que hagan pensar que se alejó de su familia y de sus actividades laborales voluntariamente, a pesar de que ya se desahogó todo un procedimiento judicial en el que se le declaró formalmente ausente.

En este sentido, no debe olvidarse que el artículo 31 reclamado parte del supuesto de que se dirige a regular el caso de las personas respecto de las cuales ya se emitió una “**Declaración Especial de Ausencia**”, es decir, de individuos que judicialmente ya fueron declarados ausentes porque su paradero se desconoce, y además, se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, previa substanciación de todo un procedimiento en el que inclusive se publican edictos para llamar a las personas que pudieran tener un derecho que deducir en el trámite de declaración especial de ausencia, en términos del artículo 19 de la propia ley a la que pertenece el artículo 31 reclamado, en los siguientes términos:

“Artículo 19. Plazo para resolver, en definitiva, sobre la declaración especial de ausencia

Transcurridos quince días hábiles desde la fecha de la última publicación de los edictos, y si no hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el Órgano Jurisdiccional resolverá, en forma definitiva, sobre la Declaración Especial de Ausencia.

Si hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el Órgano Jurisdiccional no podrá resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia sin escuchar a la persona y hacerse llegar de la información o de las pruebas que crea oportunas para tal efecto, acorde a los términos previstos en este procedimiento. La emisión de dicha resolución no podrá exceder de los seis meses contados a partir de la admisión de la solicitud de Declaración Especial de Ausencia.”

Aunado a lo anterior, la declaración de que la víctima simuló su desaparición con base en indicios, no lo priva solamente de la posibilidad de reclamar los frutos y las rentas de sus bienes, sino que también habilita la apertura de otro tipo de procedimientos, por ejemplo, los de naturaleza penal a los que pudiera tener que enfrentarse, pasando de ser una víctima protegida por la ley, a imputada por un delito, sin tomar en cuenta que para derrotar la Declaración Especial de Ausencia que generó el derecho a su favor de gozar de personalidad jurídica durante su ausencia, los tribunales civiles que conozcan del asunto tienen el deber de valorar todas las pruebas ofrecidas y permitidas por la ley, siempre que sean conducentes para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados, a fin de que determinen si quedó o no demostrada la falsedad de la desaparición conforme las reglas de la codificación procesal civil respectiva.

En otras palabras, no es indebido que en el procedimiento civil se acuda a los indicios como medios de prueba de los que pueda valerse el juzgador para conocer la verdad, sino que lo que no resulta contrario al debido proceso es que la prueba indicaría baste –invariablemente y en todos los casos– para sustentar que una persona simuló su desaparición.

Por ello, sin desconocer el valor de la prueba indiciaria como un medio útil y reconocido por la ley para demostrar los hechos afirmados o negados en el juicio, en el caso concreto el legislador colocó esa prueba como un factor que, aisladamente considerado resulta suficiente y determinante, bajo cualquier circunstancia, para tener por probado el ocultamiento voluntario de un individuo, lo cual reduce las amplias facultades del juzgador para apreciar los hechos conforme todas las demás pruebas aportadas al expediente respectivo.

En este sentido, también debe tenerse en cuenta que entre los efectos de la Declaración Especial de Ausencia se encuentran la inexigibilidad temporal de obligaciones o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo (artículo 22, fracción VIII); la suspensión provisional de actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos, promovidos en su contra (fracción VII, del mismo artículo); así como el diferimiento de las obligaciones de carácter mercantil y fiscal hasta en tanto sea localizada con o sin vida (artículo 28, todos de la misma ley reclamada), entre muchas otros efectos de naturaleza análoga.

Consecuentemente, de prosperar la decisión en el sentido de que sí hubo una simulación apoyada en la sola existencia de **“indicios”** –debido a la acotación al arbitrio judicial para llevar a cabo una valoración integral de las demás pruebas rendidas en el juicio civil respectivo– paralelamente también podría sujetársele al declarado la vía civil como un simulador, a tener que enfrentar, a la par, una responsabilidad penal, ya que la norma reclamada prevé que la desaparición falsa será declarada **“...sin perjuicio de las acciones legales conducentes...”**; con lo cual existe la posibilidad de que otra revictimización, además de la civil, se haga presente en su perjuicio, pero ahora por la vía penal.

Tal es el caso del delito de insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores, previsto en el artículo 219 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual tipifica y sanciona a quienes mediante maquinaciones fraudulentas evadan el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias, en los siguientes términos:

“Artículo 219.- A quien, artificioosamente, se coloque en estado de insolvencia, con el objeto de eludir las obligaciones que tenga frente a sus acreedores, se le impondrán las sanciones previstas para el delito de fraude, conforme al valor de las obligaciones incumplidas.”

Por otra parte, en el escrito de demanda la Comisión accionante también argumentó el efecto revictimizante de la norma reclamada, el cual también resulta **fundado** respecto de la porción normativa **“... existir indicios de...”**, pues uno de los principios en materia de personas desaparecidas que recoge la legislación general de la materia⁷ es, precisamente, el de no agravar su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoles a sufrir un nuevo daño, postulado que además aplica para todas las personas que resienten los efectos de un delito conforme la Ley General de Víctimas⁸,

⁷ El artículo 5º, fracción IX, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, dispone lo siguiente:

“Artículo 5. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

[...]

IX. No revictimización: la obligación de aplicar las medidas necesarias y justificadas de conformidad con los principios en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados, para evitar que la Persona Desaparecida o No Localizada y las Víctimas a que se refiere esta Ley, sean revictimizadas o criminalizadas en cualquier forma, agravando su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoles a sufrir un nuevo daño;

[...].”

⁸ La Ley General de Víctimas en los párrafos vigésimo tercero a vigésimo quinto de su artículo 5º, dispone lo siguiente:

supuesto en el cual todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia tienen el deber de tratarla con humanidad y respeto a su dignidad y derechos humanos; de brindarle una atención especial para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y a conceder una reparación, no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima; asimismo, de evitar, entre otras conductas, las siguientes:

- La no criminalización, entendida como el deber de las autoridades de no agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie, además de no especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva.
- La victimización secundaria o revictimización es entendida como el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan, ya no como un resultado directo del acto delictivo, sino de la experiencia de la víctima con las instituciones, y supone un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida. La victimización secundaria implica una falta de entendimiento del sufrimiento psicológico y físico que ha causado el hecho delictivo, lo que puede traducirse en un sentimiento de soledad e inseguridad, generando una pérdida de fe en la habilidad de la comunidad, los profesionales y las instituciones para dar respuesta a sus necesidades. Esta situación, intensifica las consecuencias inmediatas del acto delictivo, pues prolonga o agrava el trauma experimentado.

Conforme a lo anterior, la Ley General de Víctimas establece tres principios rectores para la atención a las víctimas: 1) *la buena fe*, que impone a las autoridades del Estado mexicano la obligación de presumir esta y no criminalizar o responsabilizar a la persona por su situación de víctima; 2) *la no criminalización*, que implica no agravar el sufrimiento ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie; y, 3) *la obligación de evitar la victimización secundaria*, es decir que las características y condiciones particulares de la víctima no se pueden ocupar para negarle su calidad, además de que no se pueden exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni le expongan a sufrir un nuevo.

Conforme lo expuesto, la norma impugnada revictimiza a las personas desaparecidas, violando con ello sus derechos a la integridad personal y la dignidad humana. Ello es así, porque la norma somete a las personas desaparecidas a un procedimiento que las expone a sufrir nuevos daños y violaciones a sus derechos, al incumplir las garantías que se establecen en su favor por su carácter de víctimas y por permitir la privación de su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso.

Respecto al primer punto, la norma impugnada resulta incompatible con los principios de buena fe y no criminalización, además de incumplir la obligación de tomar en consideración la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas.

Cabe recordar que la persona desaparecida que es localizada con vida o se prueba que sigue con vida, para efectos del artículo impugnado de la Ley local, ya fue sujeta de un procedimiento previo en el que se le reconoció su carácter de víctima y por lo tanto le asisten las garantías y derechos necesarios para su protección.

Como se señaló anteriormente, el principio de buena fe exige a las autoridades presumir la buena fe de las víctimas. La norma impugnada viola lo anterior, pues revierte este principio cuando la persona desaparecida es localizada con vida o se prueba que sigue con vida y existen indicios de que podría haber simulado su desaparición. Obliga, por la mera existencia de indicios, a presumir la mala fe de la víctima, a considerar que ella misma es responsable de su situación, y, en consecuencia, invierte la carga de la prueba, y la obliga a demostrar que no ha simulado la desaparición para evitar la privación de los frutos y rentas de sus bienes.

Por su parte, el principio de no criminalización exige que las autoridades no traten a la víctima como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos denunciados. La norma impugnada incumple lo anterior, pues por la mera existencia de indicios trata a la víctima como sospechosa o responsable de la desaparición y la pretende sancionar por lo anterior al obligarla a recobrar sus bienes en el estado en que se hallen sin poder reclamar sus frutos y rentas.

“Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

[...]

No criminalización. Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie.

Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.

Victimización secundaria. Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.

[...].”

Por su parte, el artículo 120, fracción VI, de la Ley General de Víctimas establece:

“Artículo 120. Todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tendrán los siguientes deberes:

[...]

VI. Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima en los términos del artículo 5 de la presente Ley; [...].”

Asimismo, la norma impugnada no toma en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas. Esto resulta de especial trascendencia en el caso de personas víctimas de desaparición, que, dado la misma naturaleza del acto, son colocadas en una situación agravada de vulnerabilidad y riesgo de sufrir daños irreparables a su vida e integridad personal que exige que el Estado garantice medidas reforzadas de protección con el fin de evitar la victimización secundaria.

Al estar privadas de su libertad, estas personas muy probablemente no estarán en condiciones de desvirtuar los indicios presentados, por lo que la reversión del principio de buena fe y de la carga de la prueba podrían generarle daños secundarios respecto de los cuales no está en posibilidad de defenderse adecuadamente, como se demostrará más adelante en esta resolución.

Como se ha señalado, la disposición impugnada omite considerar la agravada situación de vulnerabilidad que irradia a las Personas Desaparecidas, así como los principios de buena fe y no criminalización. Consecuentemente, la revictimización en estos casos deriva de la facilidad con la que se puede atribuir una simulación de desaparición a través de indicios, ya sea ante el juez civil o familiar competente, esto asume que la víctima es responsable de su propia desaparición, en franco desconocimiento de la experiencia traumática que pudo haber vivido y en contravención a la protección institucional reforzada que requiere, y que conforme al marco legal y convencional, descrito en el primer apartado, le asiste.

En suma, a juicio de este Tribunal Pleno, el establecer un estándar tan bajo como la mera existencia de indicios para presumir la mala fe de la persona desaparecida y su responsabilidad en la desaparición, así como imponerle la carga de la prueba para evitar la privación de sus derechos, es contrario a las garantías de protección con las que cuenta en virtud de su carácter de víctima y, de forma más general, a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Corroborar lo anterior el contraste de la laxitud con la que se presume la situación de víctima de desaparición, que, como ya fue explicado en párrafos anteriores, es coherente con la protección que se busca dar, y proporcional con la gravedad de estos delitos; contra la laxitud con la que el juez a través de indicios concluye la simulación de una desaparición, lo que únicamente tendría sentido si el nivel de protección exigido fuera bajo. Este contraste resalta la incongruencia de establecer un estándar de prueba tan bajo para determinar la simulación de la desaparición e imponer a la víctima la carga de demostrar que sí fue efectivamente desaparecida para evitar que se le prive de derechos.

En estas condiciones, la porción normativa “... **existir indicios de** ...”, del artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia Por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta violatoria de las garantías de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y por ello procede declarar su invalidez, para el efecto de que en lo sucesivo pueda leerse de la siguiente forma:

‘Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.’

Finalmente, no es obstáculo lo argumentado por el Poder Legislativo, autor de la norma reclamada, en el sentido de que el contenido de esa disposición es plenamente coincidente con el artículo 30 de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, toda vez que el examen que realiza este Alto Tribunal sobre la regularidad constitucional de aquélla se efectúa frente al texto de la Constitución Federal y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que dicha ley federal no puede fungir como parámetro de control de la regularidad de las leyes de las entidades federativas en materia de declaración de ausencia de las personas desaparecidas.

SÉPTIMO. Efectos. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 31, en su porción normativa ‘existir indicios de’, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en atención a lo expuesto en el considerando sexto de esta decisión, la cual surtirá sus

efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la inexistencia de causas de improcedencia y a los antecedentes legislativos.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones y por la invalidez total del precepto, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, en su porción normativa "existir indicios de", de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez de porciones normativas diversas a la que se propone invalidar en el proyecto. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la validez de la norma impugnada. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman el señor Ministro Presidente y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintinueve de junio de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa “existir indicios de” del artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial local¹.

Como se precisa en la sentencia, el problema central de esta acción de inconstitucionalidad estriba en determinar si es o no válido el estándar de prueba previsto en el artículo 31 impugnado. En su redacción se advierte que utiliza la frase “...de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades...”.

Se sostiene que ello supone que al momento de llevarse ante los tribunales una controversia judicial sobre la titularidad de los frutos y rentas de los bienes de una persona que había sido declarada judicialmente como ausente, la facultad de los juzgadores para valorar las pruebas vertidas en este conflicto de naturaleza civil queda circunscrita a verificar si existen “indicios” de ese proceder, para condenar, en su caso, a la pérdida de dichos rendimientos patrimoniales.

En la sentencia se declaran fundados los conceptos de invalidez porque gracias a la expresión “...de existir indicios...” contenida en la norma general impugnada, se anula la obligación de la autoridad judicial de fundar y motivar su sentencia en la valoración de otro tipo de pruebas conforme a las reglas del procedimiento civil, ya que dicha expresión otorga preponderancia a la prueba indiciaria sin considerar que la codificación de esa materia ofrece al juzgador una diversidad de reglas para que los tribunales adquieran convicción respecto de los hechos afirmados o negados en el litigio.

Se tomó en cuenta que la norma combatida regula el caso de las personas respecto de las cuales ya se emitió una “Declaración Especial de Ausencia”, es decir, de individuos que judicialmente ya fueron declarados ausentes porque su paradero se desconoce, y además, se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, previa substanciación de todo un procedimiento en el que inclusive se publican edictos para llamar a las personas que pudieran tener un derecho que deducir en el trámite de declaración especial de ausencia, en términos del artículo 19 de la propia ley².

De prosperar la decisión en el sentido de que sí hubo una simulación apoyada en la sola existencia de “indicios” –debido a la acotación al arbitrio judicial para llevar a cabo una valoración integral de las demás pruebas rendidas en el juicio civil respectivo– paralelamente también podría sujetarse al declarado la vía civil como un simulador, a tener que enfrentar, a la par, una responsabilidad penal, ya que la norma combatida prevé que la desaparición falsa será declarada “...sin perjuicio de las acciones legales conducentes...”.

También se consideró que la norma impugnada revictimiza a las personas desaparecidas, violando con ello sus derechos a la integridad personal y la dignidad humana. La norma somete a las personas desaparecidas a un procedimiento que las expone a sufrir nuevos daños y violaciones a sus derechos, al incumplir las garantías que se establecen en su favor por su carácter de víctimas y por permitir la privación de su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso.

Así, se determinó que la porción normativa “... existir indicios de ...”; del artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resultaba violatoria de las garantías de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como de los artículos 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y por ello se declaró su invalidez.

En consecuencia, la norma impugnada en lo sucesivo tendrá que leerse de la siguiente forma:

Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales

¹ Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.

² Artículo 19. Plazo para resolver, en definitiva, sobre la declaración especial de ausencia

Transcurridos quince días hábiles desde la fecha de la última publicación de los edictos, y si no hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el Órgano Jurisdiccional resolverá, en forma definitiva, sobre la Declaración Especial de Ausencia.

Si hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el Órgano Jurisdiccional no podrá resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia sin escuchar a la persona y hacerse llegar de la información o de las pruebas que crea oportunas para tal efecto, acorde a los términos previstos en este procedimiento. La emisión de dicha resolución no podrá exceder de los seis meses contados a partir de la admisión de la solicitud de Declaración Especial de Ausencia.

conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.

En general comparto las consideraciones de la sentencia, respecto a la insuficiencia del estándar probatorio elegido en la ley y en relación con el efecto revictimizante de la norma. Sin embargo, me aparto de los alcances que se dio a la declaratoria de invalidez. Como lo expresé en la sesión, considero que debió invalidarse el precepto en su integridad.

Como lo expresaron los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el vicio de inconstitucionalidad del artículo impugnado no se supera con la eliminación de la porción normativa que sólo exige la suficiencia de indicios para probar la simulación del desaparecido, de modo que ello no evita la vulneración al debido proceso y tampoco lo hace coherente con la protección que debe otorgarse a favor de las personas desaparecidas.

Con la supresión de la porción normativa invalidada, la redacción de la norma deja un margen amplio para que el juez del orden civil decida si existe la simulación de una persona desaparecida, cuya vida ha sido probada, pero que todavía no es localizada o está en condiciones físicas o incluso psicológicas de acudir y enfrentar un juicio.

Esta medida coloca a la víctima –incluso cuando aún está ausente– en la situación de enfrentar un juicio, con el peligro de ver sus rendimientos o frutos confiscados, y esto sin perjuicio de las acciones legales conducentes, como pudiera ser la vista correspondiente al Ministerio Público.

Coincido con lo expresado en la discusión de este asunto, en cuanto a la afirmación de que la ley penal o, incluso, la civil en esta materia tienen que ser congruentes no sólo con las formalidades esenciales del proceso garantizadas para cualquier persona, sino para aquellos derechos que asisten a las personas desaparecidas en su calidad de víctima, quienes tienen, como medida de protección, una presunción, la cual debe aplicarse bajo el principio de buena fe.

Estimo que la invalidez parcial no soluciona el problema, pues además deja sin un estándar probatorio claro y específico para determinar la actualización de las consecuencias que prevé la disposición, en perjuicio de las personas que han sido declaradas como desaparecidas. Dichas consecuencias sólo podrían ocurrir cuando exista prueba fehaciente de que la desaparición se simuló de manera deliberada y así debería estar previsto en la norma. Dado que los alcances de la invalidez aprobados por la mayoría dejan sin ese referente claro la medida impugnada, con todo respeto me separo de esa decisión.

El precepto impugnado prevé una situación jurídica especial para quien es localizado con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades. En principio, pierde el derecho a percibir los frutos que hubieren generado sus bienes.

Dada la amplitud del supuesto normativo que sólo se basa en indicios para generar la consecuencia jurídica mencionada, dicha disposición legal es susceptible a aplicarse a auténticas víctimas de desaparición, respecto de las cuales pudiera surgir un indicio de esa naturaleza. Ante esa posibilidad, resultaba necesario invalidar toda la norma.

La determinación del Tribunal Pleno suprime la frase que hace alusión a los indicios, pero no elimina la posibilidad de que un juez del orden civil sin base en prueba suficiente imponga a las víctimas de desaparición una carga probatoria desproporcionada, para gozar de los frutos producidos por sus bienes, sin que exista un sustento sólido claro que demuestre que efectivamente carece del carácter de víctima porque deliberadamente simuló su desaparición.

Aunado a lo anterior, la necesidad de otorgar esos alcances a la invalidez fueron planteados en la propia demanda por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como puede apreciarse en la transcripción que se contiene en la sentencia aprobada por la posición mayoritaria del Tribunal Pleno (fojas 2 a 10).

Estas son las razones que motivaron el presente voto concurrente.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del veintinueve de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019

1. En sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez del artículo 31 de la Ley número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veinte de marzo de dos mil diecinueve.¹
2. El Tribunal Pleno tuvo que responder si el artículo impugnado, por un lado, vulneraba los derechos de seguridad jurídica y debido proceso, al permitir que se le privara a una persona desaparecida, que ha sido localizada con vida o se prueba que sigue con vida, de los frutos y rentas de sus bienes en caso de existir indicios de que hizo creer su desaparición deliberada para evadir sus responsabilidades; y si, por otro lado, causaba un efecto revictimizante al revertir el principio de buena fe, en términos de la Ley General de Víctimas.

I. Razones de la mayoría

3. Al respecto, una mayoría de nueve integrantes consideramos que el precepto era violatorio de los derechos de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad.² Sin embargo, la declaratoria de invalidez únicamente se logró respecto de la porción normativa “existir indicios de”, mientras que mi postura fue la de declarar el precepto inválido en su totalidad, por lo que expresaré las razones que me llevan a tal conclusión.

II. Razones del disenso

4. Desde mi perspectiva, se debió declarar la invalidez del artículo impugnado en su totalidad, pues la eliminación de la porción normativa “existir indicios de” no subsanaba los vicios de inconstitucionalidad en su totalidad. Sin embargo, el núcleo de mi disenso consistió en las consideraciones aprobadas por la mayoría. Por lo anterior, me gustaría hacer algunas consideraciones previas sobre el parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas, declaración especial de ausencia y protección de las víctimas **(A)**; posteriormente, explicaré las razones por las que considero la norma inconstitucional **(B)**.

A) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas, declaración especial de ausencia y protección de víctimas

5. Esta sección se divide en tres apartados: en primer lugar, se aborda el concepto legal de “persona desaparecida” **(i)**; en segundo, se expone el carácter de víctima que tienen las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización **(ii)**; finalmente, se aborda la declaración especial de ausencia como mecanismo de protección **(iii)**.

i) El concepto legal de “persona desaparecida”

6. Dentro de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se estableció que el término “persona desaparecida” se entiende como la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.³

¹ **Artículo 31.** Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de ~~existir indicios de~~ que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición. (la porción tachada fue declarada inválida)

² Cabe aclarar que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (separándose de consideraciones), y yo, votamos por que el artículo impugnado fuera declarado inválido en su totalidad. Sin embargo, a fin de alcanzar un consenso con otras posturas decidimos participar en la invalidez parcial porque subsanaba una parte del vicio de inconstitucionalidad.

³ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Artículo 4. Para efectos de esta ley se entiende por: [...]

XV. Persona desaparecida: La persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito [...].

Esta definición es uniforme con las contenidas en el artículo 3, fracción XIII, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, así como en el artículo 3, fracción IX, de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

En este sentido, resulta relevante el artículo 12.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que establece: “Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.” (énfasis añadido).

7. Por tanto, la definición de persona desaparecida es aplicable tanto a las víctimas de desaparición forzada de personas como de desaparición cometida por particulares; mientras que el primero es cometido por el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, priva de la libertad en cualquier forma a una persona, seguido de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero;⁴ el segundo, es cometido por el particular que priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero.⁵
8. Así pues, para efectos del presente voto y en consonancia con la Ley General, considero que el término “persona desaparecida” se refiere a toda persona cuyo paradero se desconozca y respecto de la cual existan indicios de que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, incluyendo con ello tanto a las víctimas de desaparición forzada de personas como a las de la desaparición cometida por particulares. Cabe mencionar que la Ley General estableció los mismos derechos para las víctimas de ambos delitos, entre los que se incluye la Declaración Especial de Ausencia.⁶
9. Ahora bien, se advierte que la definición de la Ley General permite el uso de indicios para determinar la calidad de persona desaparecida. Lo anterior, por lo menos en lo que se refiere a desaparición forzada, encuentra sustento en los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁷ pues ésta ha determinado que la prueba indiciaria resulta especialmente válida e importante para fundar una presunción judicial en los casos de desaparición forzada de personas, sin perjuicio de que deban obtenerse y valorarse otras pruebas. Este tipo de represión, además de tener una naturaleza clandestina, procura la supresión de todo elemento que permita corroborar el “secuestro”, el paradero y la suerte de la víctima. Así, los medios de prueba serán esencialmente testimonios indirectos y circunstanciales, atendiendo a la naturaleza del mismo ilícito.⁸
10. En este tipo de casos, es el Estado quien detenta el control de los medios para aclarar los hechos ocurridos bajo su jurisdicción y, por ello, se depende de la cooperación de este para obtener las pruebas necesarias. Por lo que **un intento de poner la carga de la prueba en la víctima o sus familiares resultaría violatorio de la obligación contenida en el artículo 2 de la Convención Americana y de los artículos I, inciso b), y II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.**⁹

⁴ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Artículo 27. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, priva de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

⁵ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Artículo 34. Incurrir en el delito de desaparición cometida por particulares quien priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero [...].

⁶ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Artículo 137. Las Víctimas directas de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares tendrán, además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición y aquellos contenidos en otros ordenamientos legales, los siguientes:

I. A la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos;

II. A que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización, bajo los principios de esta Ley, desde el momento en que se tenga Noticia de su desaparición;

III. A ser restablecido en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado con vida;

IV. A proceder en contra de quienes de mala fe hagan uso de los mecanismos previstos en esta Ley para despojarlo de sus bienes o derechos;

V. A recibir tratamiento especializado desde el momento de su localización para la superación del daño sufrido producto de los delitos previstos en la presente Ley, y

VI. A que su nombre y honra sean restablecidos en casos donde su defensa haya sido imposible debido a su condición de Persona Desaparecida.

El ejercicio de los derechos contenidos en las fracciones I, II, IV y VI de este artículo, será ejercido por los Familiares y personas autorizadas de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y en la legislación aplicable. (énfasis añadido)

⁷ Cabe mencionar que de los procedimientos contenciosos sustanciados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde el Estado mexicano ha sido parte, tres de ellos han versado sobre desaparición de personas, a saber: el Caso Radilla Pacheco, el Caso Campo Algodonero, y el Caso Alvarado Espinoza y otros.

⁸ *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 217 (1 de septiembre de 2010) párr. 168; *Caso Godínez Cruz vs. Honduras* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 5 (20 de enero de 1989) párrs. 137 y 155.

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Artículo I. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a: [...]

11. De ahí que resulte **válido el uso de indicios para presumir que la ausencia se relaciona con la comisión de un delito** y que puedan acceder, tanto las víctimas directas como las indirectas, a los mecanismos correspondientes que garantiza el Estado.
- ii) El carácter de víctimas de las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización**
12. Si bien la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Veracruz impugnada no establece dentro del término "persona desaparecida" que ésta tenga la calidad de "víctima", de una lectura sistemática de dicho ordenamiento se advierte que los términos son equiparados, inclusive usándose de forma intercambiable.¹⁰
13. En esta línea, la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, señala que la palabra "víctima" se entenderá como aquellas a las que hace referencia la Ley General de Víctimas.¹¹ La cual establece en el artículo 4 que se entenderá como "víctimas directas" a aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos; agregando que la calidad de víctima se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en esta Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.¹²
14. Aunado a eso, el artículo 21 de la Ley General de Víctimas remite a la ley específica para desapariciones, donde se deberá establecer **el reconocimiento a la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición** y el procedimiento para conocer y resolver las acciones de Declaración Especial de Ausencia, con la finalidad de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares de la persona ausente.¹³

b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; [...]

Artículo II. Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

En este sentido, véase: *Caso Gómez Palomino vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 136 (22 de noviembre de 2005) párr. 106; y, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 70 (25 de noviembre de 2000) párr. 152.

¹⁰ Entre los ejemplos, destacan, con énfasis añadido:

Artículo 13: "Deber de informar al país de origen de víctimas extranjeras [...]."

Artículo 27, fracción I: "[...] En el supuesto de que la víctima fuera localizada con vida, el patrón deberá reinstalarlo en el puesto que ocupaba en su centro de trabajo antes de la desaparición o liquidar su relación laboral conforme a la legislación aplicable, de preferirlo así la víctima [...]."

¹¹ **Artículo 4.** Para efectos de esta Ley se entiende por: [...]

XXVIII. Víctimas: aquellas a las que hace referencia la Ley General de Víctimas [...].

Cabe señalar, que la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, también usa los términos "Persona Desaparecida" y "Víctima" de forma intercambiable, véanse las referencias a la palabra "víctimas" dentro de los artículos 137, 150, 151, 152, 153, y 161, fracción VI.

¹² Ley General de Víctimas.

Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos. (énfasis añadido)

¹³ **Artículo 21.** El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica.

Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los Tratados Internacionales de los que México sea Parte.

Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente.

Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.

15. El reconocimiento de la calidad de víctima se realiza por las determinaciones de: 1) el juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada; 2) el juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa; **3) el juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;** 4) los organismos públicos de protección de los derechos humanos; 5) los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia; 6) la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter; 7) la Comisión Ejecutiva; y, 8) el Ministerio Público.¹⁴ Dicho reconocimiento implica que se pueda acceder tanto a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como a los demás mecanismos de reparación.
16. Adicionalmente, el reconocimiento de la calidad de víctima tiene como efecto, entre otros, para el caso de desaparición, que por su naturaleza impide a la víctima atender adecuadamente la defensa de sus derechos, que el juez de la causa o autoridad responsable suspenda todos los juicios o procedimientos y detenga los plazos de prescripción y caducidad, así como sus efectos, en tanto la condición no sea superada, es decir, en tanto la persona no sea localizada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.¹⁵
17. Ahora bien, a partir de lo reseñado, y la explicación que se da en el siguiente apartado, el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia es sustanciado ante un órgano jurisdiccional en materia civil o familiar,¹⁶ y concluye con una resolución en la que, de ser favorable, se reconoce que la persona desaparecida encuadra en dicha definición, es decir, que su desaparición se relaciona con la comisión de un delito, en el que es víctima directa, y por lo tanto es sujeto de protección.¹⁷
18. Lo anterior se evidencia aún más al acudir a la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, de la que parte la definición de “persona desaparecida” y “persona no localizada”, pues, mientras la primera relaciona la ausencia a la comisión de un delito, la segunda es aplicable cuando sobre la ausencia no pesa la presunta comisión de uno.¹⁸

La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas, podrán cubrir los costos de los exámenes a que se refiere el párrafo anterior, con cargo al Fondo o al Fondo Estatal, según corresponda. Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia.

Una vez plenamente identificados y realizadas las pruebas técnicas y científicas a las que está obligado el Estado y que han sido referidas en esta Ley, en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la legislación aplicable, la entrega de los cuerpos u osamentas de las víctimas a sus familiares, deberá hacerse respetando plenamente su dignidad y sus tradiciones religiosas y culturales. Las autoridades competentes, a solicitud de los familiares, generarán los mecanismos necesarios para repatriar los restos de las víctimas ya identificados, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de esta Ley.

En caso necesario, a efecto de garantizar las investigaciones, la autoridad deberá notificar a los familiares la obligación de no cremar los restos, hasta en tanto haya una sentencia ejecutoriada. Las autoridades ministeriales tampoco podrán autorizar ni procesar ninguna solicitud de gobierno extranjero para la cremación de cadáveres, identificados o sin identificar, hasta en tanto no haya sentencia ejecutoriada.

Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar. (énfasis añadido)

¹⁴ **Artículo 110.** El reconocimiento de la calidad de víctima, para efectos de esta Ley, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:

- I. El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;
- II. El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;
- III. El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;
- IV. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;
- V. Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia;
- VI. La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;
- VII. La Comisión Ejecutiva, y
- VIII. El Ministerio Público.

El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los recursos del Fondo y a la reparación integral de conformidad con lo previsto en la presente Ley y en el Reglamento. (énfasis añadido)

¹⁵ **Artículo 111.** El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto:

- I. El acceso a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos, en los términos de esta Ley y las disposiciones reglamentarias, y
- II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos. (énfasis añadido)

¹⁶ El procedimiento de Declaración Especial de Ausencia en Veracruz será conocido por el Juzgado competente en término de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles local, conforme al artículo 3, fracción XII, de la Ley impugnada.

¹⁷ Inclusive, el artículo 20 de la Ley impugnada prevé la posibilidad de impugnar la resolución que niegue la Declaración Especial de Ausencia.

¹⁸ **Artículo 4.** Para efectos de esta Ley se entiende por: [...]

XV. Persona Desaparecida: a la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito;

XVI. Persona No Localizada: a la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito [...].

19. De ahí que una interpretación sistemática de los ordenamientos antes reseñados permita colegir que a la persona desaparecida, protegida por una Declaración Especial de Ausencia, se le está reconociendo el carácter de víctima conforme a lo establecido en la Ley General de Víctimas.¹⁹
20. En este aspecto, las víctimas de delitos o violaciones graves a derechos humanos, como lo es la desaparición, encuentran una especial protección legal por su situación agravada de vulnerabilidad, la cual debe irradiarse a todos los aspectos de su vida, no solamente limitarse a sus derechos en el ámbito penal, pues la calidad de víctima busca una protección y reparación completa, además de que las múltiples afectaciones sufridas trascienden a todos los ámbitos de su existencia.
21. Para lo anterior, el artículo 120 de la Ley General de Víctimas establece que **todos los servidores públicos tendrán el deber desde el primer momento de contacto con la víctima**, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, entre otros, de tratarla con humanidad y respeto a su dignidad y derechos humanos; de brindarle una atención especial para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y a conceder una reparación, no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima; así como de **evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación**.²⁰
22. La victimización secundaria o revictimización es entendida como el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan, ya no como un resultado directo del acto delictivo, sino de la experiencia de la víctima con las instituciones, y supone un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida. La victimización secundaria implica una falta de entendimiento del sufrimiento psicológico y físico que ha causado el hecho delictivo, lo que puede traducirse en un sentimiento de soledad e inseguridad, generando una pérdida de fe en la habilidad de la comunidad, los profesionales y las instituciones para dar respuesta a sus necesidades. Esta situación, intensifica las consecuencias inmediatas del acto delictivo, pues prolonga o agrava el trauma experimentado.²¹
23. Una actuación revictimizante por parte de las autoridades estatales para con las víctimas se traduce en una afectación a la dignidad humana y la integridad personal.
24. Por un lado, **el derecho humano a la dignidad** reconoce que existe una dignidad inherente a la persona humana, que debe respetarse en todo momento, de ahí que resulte en un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de éstos se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica (integridad personal), al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal.²²

¹⁹ En lo que se refiere a la desaparición forzada de personas, esto resulta acorde al artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que establece que el término "víctima" se entenderá como la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada. Además, el párrafo sexto de este artículo establece que los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias en los ámbitos de protección social, económico, de familia y los derechos de propiedad, para que la situación legal de la persona desaparecida cuya suerte no ha sido esclarecida y sus allegados sea cierta.

²⁰ **Artículo 120.** Todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tendrán los siguientes deberes: [...] **IV.** Tratar a la víctima con humanidad y respeto a su dignidad y sus derechos humanos; **V.** Brindar atención especial a las víctimas para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y conceder una reparación no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima, familiares, testigos o personas que hayan intervenido para ayudar a la víctima o impedir nuevas violaciones; **VI.** Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima en los términos del artículo 5 de la presente Ley; [...].

²¹ Consideraciones similares fueron sostenidas en el Amparo Directo en Revisión 1072/2014, resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal el diecisiete de junio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, de donde derivó la tesis aislada 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.), de rubro: "MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SALVAGUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN." Además, *cf.* United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Handbook on Justice for Victims, on the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (New York, 1999) pág. 9; Council of Europe, Recommendation *Rec(2006)8* of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2006 at the 967th meeting of the Ministers' Deputies) Appendix, art. 1.3; Eric Anton Kreuter, *Victim Vulnerability: An Existential-Humanistic Interpretation of a Single Case Study* (Nova Science Publishers, New York 2006) pág. 32; Rachel Condry, 'Secondary Victims and Secondary Victimization' in Shlomo Giora Shoham and others (eds.), *International Handbook of Victimology* (Taylor & Francis, 2010); Carolina Gutiérrez de Piñeres Botero *et al.*, 'Revisión Teórica del Concepto de Victimización Secundaria' (2009) Revista de Psicología, vol. 15, núm. 1, págs. 50-51; Hilda Marchiori, 'Asistencia a víctimas. Respuesta desde la primera línea de atención' en Hilda Marchiori (coord.), *Principios de Justicia y asistencia para las víctimas* (Serie Victimología, Encuentro, Argentina 2007) pág. 90.

²² Al respecto, véase la tesis P. LXV/2009, del Tribunal Pleno, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ÓRDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES." Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 8 y registro 165813; Asimismo, véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2017 (10a.), de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO." Consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 43, Tomo II, Junio de 2017, página 699 y registro 2014498.

25. La dignidad humana no debe ser entendida como una declaración ética, sino como una norma jurídica que consagra un derecho humano, del que deriva el deber de todas las autoridades a respetar y proteger la dignidad del individuo, entendida como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.²³
26. Por otro, **el derecho humano a la integridad personal**, garantiza las condiciones necesarias, de naturaleza física, psíquica y moral, que permiten la existencia del ser humano. Es decir, este derecho protege tanto la plenitud corporal del individuo, como la plenitud de su estabilidad psíquica y moral.
27. Cabe señalar, que la infracción a este derecho, tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores exógenos y endógenos de cada situación (tratos, edad, sexo, salud, contexto, **vulnerabilidad**, entre otros). Por tanto, las características personales de la víctima deben tomarse en cuenta para determinar si se vulneró su integridad personal, ya que estas pueden cambiar la percepción del individuo, e incrementar el sufrimiento y el sentido de humillación al someterse a ciertos tratamientos.²⁴
28. La jurisprudencia interamericana ha abordado la amplitud del derecho a la integridad personal, el cual puede ser vulnerado por diversos hechos, por ejemplo, la separación injustificada de una familia,²⁵ la amenaza a un individuo de cometer una conducta prohibida por el artículo 5 de la Convención Americana,²⁶ **la revictimización y violencia institucional**,²⁷ así como la indebida actuación de las autoridades estatales en los procesos de investigación.²⁸
29. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que la conducta estatal hacia las víctimas, la revictimización y la violencia institucional, pueden provocar una afectación psíquica y emocional.²⁹ Por tanto, el modo en que se conducen, entre otras diligencias, las investigaciones, así como la falta de resultados, derivan en una revictimización que vulnera el derecho humano a la integridad personal.³⁰
30. A mayor abundamiento, en los casos de violencia sexual, ha establecido que la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la experiencia traumática cada vez que la víctima recuerda o declara sobre lo ocurrido, de ahí que no resulte razonable que tengan que reiterar las declaraciones cada vez que se dirijan a autoridades diversas.³¹

²³ Al respecto, véase la tesis 1a./J. 37/2016 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA." Consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 33, Tomo II, Agosto de 2016, página 633 y registro 2012363.

²⁴ *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 149 (4 de julio de 2006) párr. 127; *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 252 (25 de octubre de 2012) párr. 147; *Caso Familia Barrios vs. Venezuela* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 237 (24 de noviembre de 2011) párr. 52.

²⁵ *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 351 (9 de marzo de 2018) párr. 365.

²⁶ *Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 248 (3 de septiembre de 2012) párr. 176.

²⁷ *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 350 (8 de marzo de 2018) párr. 333.

²⁸ *Caso Pacheco León y otros vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 342 (15 de noviembre 2017) párr. 180; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 215 (30 de agosto de 2010) párrs. 137 y 138. Adicionalmente, resulta relevante lo señalado por la Corte Interamericana en el caso *Acosta y otros*, donde determinó que a la señora Acosta se le vulneró el derecho a la integridad psíquica y moral, derivado no solamente del homicidio de su esposo, sino como consecuencia de la inadecuada investigación, la infundada imputación en su contra, así como la estigmatización derivada del actuar estatal y la frustración ante la impunidad parcial, véase: *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 334 (25 de marzo de 2017) párr. 200.

²⁹ *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 350 (8 de marzo de 2018) párr. 333.

³⁰ *Caso Pacheco León y otros vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 342 (15 de noviembre 2017) párr. 180.

³¹ *Caso J. vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 275 (27 de noviembre de 2013) párr. 351.

31. Si bien los casos analizados por la Corte Interamericana donde se ha establecido la obligación de no revictimizar versaban sobre investigaciones en el marco de violencia sexual,³² y del asesinato de un candidato a diputado,³³ considero que la afectación a la integridad personal derivada de un proceso o actuar estatal revictimizante no se limita al proceso de investigación en el ámbito penal.
32. Conforme a lo anterior, la Ley General de Víctimas establece tres principios rectores para la atención a las víctimas: 1) *la buena fe*, que impone a las autoridades del Estado Mexicano la obligación de presumir esta y no criminalizar o responsabilizar a la persona por su situación de víctima; 2) *la no criminalización*, que implica no agravar el sufrimiento ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie; y, 3) *la obligación de evitar la victimización secundaria*, es decir que las características y condiciones particulares de la víctima no se pueden ocupar para negarle su calidad, **además de que no se pueden exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni le expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.**³⁴
33. En consonancia con este esquema de protección, se garantiza como parte de las medidas de restitución para la víctima, **la devolución de todos sus bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios.**³⁵
34. Tal y como se observa, las víctimas de desaparición se encuentran en una situación de vulnerabilidad especialmente agravada por la naturaleza del ilícito. De ahí que la protección que se les otorgue tenga que ser especialmente enfocada a la situación que enfrentan los supervivientes y sus familiares.

iii) La declaración especial de ausencia como mecanismo de protección

35. La Ley General en Materia de Desaparición de Personas establece el marco general del procedimiento de Declaración Especial de Ausencia, con el objetivo de **proteger tanto la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida**, así como de sus familiares.

³² En el Caso de J. vs Perú, se analizó la detención de la señora J. y los registros domiciliarios que realizó el Estado del Perú, aunado a los actos de tortura, crueles, inhumanos y degradantes, así como la violencia sexual a la que fue sujeta. La revictimización es analizada como parte de la falta de investigación de los hechos denunciados por la señora J. Por otro lado, en el Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, se analizó la falta de respuesta estatal frente a la violación sexual cometida por un actor no estatal contra una niña, quien al momento tenía ocho años y alegó que el responsable sería su padre, el punto de revictimización fue encontrado en lo tocante al incumplimiento del deber de investigar con debida diligencia, en un plazo razonable y con perspectiva de género, así como los deberes estatales reforzados derivados de la condición de niña de la víctima, lo que se tradujo en un impacto severo en su integridad psíquica y en la de su madre y hermanos.

³³ En el Caso Pacheco León vs Honduras, se analizó la falta de investigación diligente del homicidio de Ángel Pacheco León, quien era candidato a diputado para el Congreso Nacional de Honduras, la Corte Interamericana determinó que el modo en que la investigación se condujo violó los derechos a las garantías judiciales y protección judicial; en lo que toca a la revictimización, se falló que la afectación emocional causada a diversos familiares derivado de la falta de resultados de la investigación estatal, afectó la integridad personal de estos intervinientes en el proceso a causa del modo en que se condujeron las investigaciones.

³⁴ **Artículo 5.** Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: [...]

Buena fe.- Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos. [...]

No criminalización.- Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie. Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.

Victimización secundaria.- Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos [...].

³⁵ Ley General de Víctimas.

Artículo 61. Las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos.

Las medidas de restitución comprenden, según corresponda: [...]

VIII. Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial [...].

36. En efecto, este procedimiento parte de una **presunción de vida**,³⁶ es decir, en las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la Declaración Especial, las autoridades involucradas deben presumir que la persona desaparecida se encuentra con vida, lo que otorga un mayor espectro de cuidado y protección.
37. Los requisitos mínimos sustantivos y procedimentales de esta Declaración Especial se establecen en el Capítulo Tercero del Título Cuarto, que señalan, en esencia:
- Los sujetos legitimados para solicitar la Declaración Especial de Ausencia ante la autoridad jurisdiccional competente en materia civil:
 - 1) los familiares;
 - 2) el Ministerio Público; y,
 - 3) otras personas legitimadas por la Ley (artículo 142).
 - La obligación de informar a los familiares del procedimiento y los efectos de la Declaración Especial.
 - Los criterios para determinar la competencia:
 - 1) el último domicilio de la persona desaparecida;
 - 2) el domicilio de la persona quién promueve la acción;
 - 3) el lugar en donde se presuma que ocurrió la desaparición; y,
 - 4) el lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación (artículo 143).
 - **La obligación de la Federación y las entidades federativas de establecer el procedimiento en sus ámbitos competenciales**, así como los plazos, principios y la posibilidad de medidas provisionales. La Declaración podrá solicitarse a partir de los tres meses en que se haya hecho la Denuncia o Reporte de desaparición, o la presentación de la queja ante un organismo público de protección de los derechos humanos; ya iniciado el procedimiento, el plazo para resolver no podrá superar los seis meses. Además, se regirá por los principios de inmediatez, celeridad y gratuidad. Finalmente, se podrán emitir medidas provisionales durante el procedimiento (artículo 144).
 - La finalidad de la Declaración:
 - 1) **reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida**; y,
 - 2) otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares (artículo 145).
 - Los efectos mínimos de la Declaración:
 - 1) conservación de la patria potestad y protección de los hijos menores de 18 años.
 - 2) fijar los derechos de guarda y custodia.

³⁶ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Artículo 5. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: [...]

XII. Presunción de vida: en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la Persona Desaparecida o No Localizada está con vida [...]. (énfasis añadido)

Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

Artículo 4. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, se regirán por los siguientes principios: [...]

IX. Presunción de vida. En las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la declaración especial de ausencia, las autoridades involucradas en el procedimiento deben presumir que la persona desaparecida está con vida [...]. (énfasis añadido)

Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

Artículo 4.- Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley se rigen por los principios siguientes: [...]

IX. Presunción de Vida. En las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la Declaración Especial de Ausencia, las autoridades involucradas en el procedimiento deben presumir que la Persona Desaparecida está con vida [...]. (énfasis añadido)

- 3) proteger el patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca;
 - 4) fijar la forma y plazos para acceder, previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida;
 - 5) permitir que los beneficiarios de un régimen de seguridad social puedan seguir gozando de este;
 - 6) suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de sus derechos o bienes;
 - 7) declarar la inexigibilidad temporal de los deberes o responsabilidades que tenía a su cargo;
 - 8) establecer la representación legal del ausente; y,
 - 9) establecer **las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones** (artículo 146).
- **La Declaración Especial solamente tendrá efectos de carácter civil**, por lo que no produce efectos de prescripción penal, **ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales** (artículo 147).
 - La obligación de las autoridades de continuar con las investigaciones y los procesos penales, pese a que se haya solicitado la Declaración Especial de Ausencia (artículo 148); y
 - **El derecho de la persona declarada ausente, y que es localizada con vida, de solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia, la recuperación de sus bienes**; así como, el derecho de los familiares a solicitar al juez civil el inicio de los procedimientos correspondientes si la persona es encontrada sin vida (artículo 149).
38. Como se mencionó, esta ley general dispuso, en atención al mandato de distribución competencial derivado del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia aplicable dentro de su competencia.³⁷
 39. En cuanto al régimen transitorio, se estableció que, por un lado, el Congreso de la Unión emitiría la ley federal de la materia, y que, por otro, las entidades federativas debían emitir y armonizar la legislación en el ámbito de su competencia, ambos supuestos dentro de los siguientes 180 días a la entrada en vigor del Decreto de la Ley General.³⁸
 40. La Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas fue publicada el veintidós de junio de dos mil dieciocho. Respecto de las leyes estatales, la homóloga para el Estado de Veracruz que nos ocupa, fue publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve.

³⁷ **Artículo 144.** Las leyes de la Federación y de las Entidades Federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este Capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento.

³⁸ **Noveno.** El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

Las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

En aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta Ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable.

B) Inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz

41. El artículo impugnado por la promovente señala lo siguiente:

“Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de ~~existir indicios de~~ que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.” (La porción tachada fue declarada inválida).

42. Como mencioné al principio, a mi parecer, no bastaba con eliminar la porción normativa “existir indicios de”, sino que resultaba necesario declarar la inconstitucionalidad de todo el precepto porque revictimiza a las personas desaparecidas, violando con ello sus derechos a la integridad personal y la dignidad humana, pues las somete a un procedimiento que las expone a sufrir nuevos daños y violaciones a sus derechos, al incumplir las garantías que se establecen en su favor, por su carácter de víctimas, y permitir la privación de su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso.
43. Cabe señalar que la prohibición de la desaparición forzada, así como el deber de investigar y sancionar a los responsables, ha alcanzado el carácter de *ius cogens*,³⁹ esto es, una norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, como norma que no admite acuerdo en contrario y que solamente podría ser modificada por una posterior del mismo carácter.⁴⁰
44. Dentro de la Constitución Federal, el artículo 29, que rige la posibilidad de suspender o restringir los derechos humanos y sus garantías bajo las condiciones que señala, enuncia ciertos derechos que no podrán ser suspendidos o restringidos bajo ninguna circunstancia, dentro de los que se encuentra la prohibición de la desaparición forzada, haciendo patente el carácter inderogable de esta norma.⁴¹
45. En este sentido, la desaparición forzada tiene un **carácter pluriofensivo**, es decir, el mismo acto resulta en una vulneración a múltiples derechos humanos; teniendo una naturaleza permanente o continuada, lo que implica que la violación se prolonga mientras no se conozca el paradero de la persona o se identifiquen sus restos con certeza.⁴² Inclusive, cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, es considerado un crimen de lesa humanidad.⁴³

³⁹ *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 153 (22 de septiembre de 2006) párr. 84.

⁴⁰ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (adoptada el 23 de mayo de 1969, publicación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, entrada en vigor internacional y para México el 27 de enero de 1980) artículo 53.

⁴¹ **Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos [...]. (énfasis añadido)

⁴² *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 370 (28 de noviembre de 2018) párrs. 165-166.

⁴³ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (adoptado el 17 de julio de 1998, publicación en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2005, entrada en vigor para México el 1 de enero de 2006) artículo 7(1)(i).

46. Las personas desaparecidas son víctimas de una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos. Dado el **carácter múltiple y complejo** de esta violación, no solamente implica la privación arbitraria de la libertad, sino que importa un peligro a la integridad personal, la seguridad y la vida de la persona.⁴⁴
47. Resulta de especial importancia la violación que se da del derecho al **reconocimiento de la personalidad jurídica**,⁴⁵ el cual implica que se reconozca a la persona, en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, así como la capacidad de ser titular de ambos.⁴⁶
48. La desaparición no sólo es una de las más graves formas de sustraer a la persona de todo ámbito de protección de la ley o la vulneración de la seguridad personal y jurídica del individuo, sino también de negar su existencia misma y dejarle en una suerte de limbo.⁴⁷
49. Por tanto, la víctima se encuentra en una posición de vulnerabilidad e indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos y deberes, en general, en una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.⁴⁸
50. De ahí que sea especialmente importante evitar su revictimización mediante la disminución de los efectos directos e indirectos de la experiencia traumática vivida, la restitución de sus derechos y la protección respecto de violaciones adicionales a sus derechos humanos.
51. Ahora bien, adicionalmente a las razones que sostuvo el Tribunal Pleno en la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, las cuales comparto; me parece que la revictimización de la persona desaparecida también deriva de que la norma impugnada permite la privación de sus bienes en violación de su derecho a un debido proceso y, de manera específica, a su núcleo duro conformado por las formalidades esenciales del procedimiento. En general, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Pleno, las formalidades esenciales del procedimiento son las que permiten a las personas ejercer sus defensas de manera previa a que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva y consisten en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar; y la de obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas.⁴⁹
52. Considero que la disposición impugnada viola estas formalidades, pues permite determinar la simulación de un delito y privar a la persona desaparecida de los frutos y rentas de sus bienes sin requerir su presencia, ni asegurarse si está en aptitud de atender el procedimiento jurisdiccional y, en consecuencia, ofrecer y desahogar pruebas, así como hacer valer sus alegatos. De nuevo, la norma impugnada pasa por alto que, por la naturaleza de los delitos de desaparición que conllevan la

⁴⁴ *Caso Blake vs. Guatemala* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 36 (24 de enero de 1998) párr. 66.

⁴⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

⁴⁶ *Caso Radilla Pacheco vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 209 (23 de noviembre de 2009) párr. 155.

⁴⁷ *Caso Anzualdo Castro vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párr. 90; *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párr. 98; *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 274 (26 de noviembre de 2013) párr. 170; *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 287 (14 de noviembre de 2014) párr. 323.

⁴⁸ *Caso Anzualdo Castro vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párr. 101; *Caso Radilla Pacheco vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 209 (23 de noviembre de 2009) párrs. 155 y 156; *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párr. 101.

⁴⁹ Véase la tesis P./J. 47/95 de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO." Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, diciembre de 1995, página 133 y registro 200234.

privación de la libertad personal, la persona desaparecida podría no estar en posibilidad de ejercer sus derechos de defensa. Si bien la persona puede ser localizada con vida, o puede probarse que esta sigue con vida, ello no necesariamente implica que la persona esté en una situación para acudir a defender sus intereses ante un órgano jurisdiccional, pues no implica necesariamente que haya recobrado su libertad.

53. En todo caso, me parece que, **además del estándar probatorio de la norma, que fue declarado inválido, las características del procedimiento no protegen adecuadamente a una persona desaparecida que tiene reconocido el carácter de víctima.** En este aspecto, contrasta lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, que establece que si una persona desaparecida declarada ausente es localizada con vida, podrá solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia la recuperación de sus bienes.⁵⁰
54. No paso desapercibido que la simulación tanto en el ámbito civil como en el ámbito penal es susceptible de regulación; sin embargo, en la legislación impugnada no existe siquiera una definición de esta y de las vías para acreditarla. Con ello, se somete a la víctima –si es que está presente– a enfrentar un juicio, so pena de ver sus rendimientos o frutos confiscados, siendo que, como se relató con anterioridad, las medidas de restitución para las víctimas incluyen la devolución de todos sus bienes y valores, incluyendo frutos y accesorios.⁵¹
55. Desde esta perspectiva, la legislación que para tal efecto se expidiera tendría que ser congruente no sólo con las formalidades esenciales del proceso garantizadas para cualquier persona, sino para aquellos derechos que asisten a las personas desaparecidas en su calidad de víctimas, sobre las que pesa una presunción a la luz del marco jurídico aplicable, entre ellos, destaca el principio de buena fe que, en el caso del artículo impugnado, es invertido sin que medie un procedimiento claro para llegar a tal determinación.
56. Es decir, si bien las entidades federativas gozan de libertad configuradora para poder confeccionar la Declaración Especial de Ausencia, ésta debe ceñirse a los principios y derechos que se desprenden de un complejo andamiaje convencional, constitucional y legal en materia de desaparición, descrito con anterioridad.
57. Por lo anterior, considero que se debió declarar la inconstitucionalidad en su totalidad del artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, en virtud de que revictimiza a la persona desaparecida al incumplir con las garantías establecidas a su favor en su carácter de víctima y afectar su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso, con lo que se vulnera su derecho a la dignidad e integridad personal.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de veintinueve de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁵⁰ **Artículo 149.** Si la Persona Desaparecida declarada ausente es localizada con vida, ésta puede solicitar, ante el órgano jurisdiccional que declaró la ausencia, la recuperación de sus bienes.

Si la persona declarada ausente es encontrada sin vida, sus Familiares pueden solicitar al juez civil competente iniciar los procedimientos que conforme a la legislación civil aplicable correspondan.

⁵¹ Ley General de Víctimas, artículo 61, fracción VIII.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintinueve de junio de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 31, en su porción normativa “*existir indicios de*”, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve.

Al respecto, debo precisar que, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que el estudio constitucional debía atender a la naturaleza de la *desaparición de personas*, pues según la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el término “Persona Desaparecida” se entiende como la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, **que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito**¹. De lo que se advierte que el precepto permite el uso de indicios para determinar la calidad de persona desaparecida.

Con lo que se explica de manera más profunda la inconstitucionalidad de la norma impugnada que permite que por simples indicios que se tenga por acreditada que una persona fingió o hizo creer su desaparición, pues ello es revictimizar a la propia víctima al revertirle la carga de probar hechos negativos.

En efecto, para entender la dimensión del problema jurídico que se presenta es necesario analizar, en principio, las reformas constitucionales y legales en materia de desaparición de personas (I); en segundo, el concepto legal de “Persona Desaparecida” (II); en tercer lugar, el carácter de víctima que tienen las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización (III); para finalizar, con la declaración especial de ausencia como mecanismo de protección (IV).

A partir de ello se puede concluir que el artículo impugnado, al establecer que *si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición*, vulnera los derechos humanos de las víctimas de desaparición, ya sea de desaparición forzada o de desaparición cometida por particulares, sin atender a la gravedad de los delitos de los que puede derivar y por ello la revictimiza.

Siendo que conforme a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se considera que “Persona Desaparecida” se refiere a toda persona cuyo paradero se desconozca y respecto de la cual existan indicios de que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, incluyendo con ello tanto a las víctimas de desaparición forzada de personas, como a las de la desaparición cometida por particulares.

¹ Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

“Artículo 4. Para efectos de esta ley se entiende por: [...]”

XV. Persona desaparecida: La persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito [...].”

Esta definición es uniforme con las contenidas en el artículo 3, fracción X, de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el artículo 3, fracción IX, de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

En este sentido, resulta relevante el artículo 12.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que establece: “Siempre que haya *motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada*, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.” (énfasis añadido).

Esto debido a que el Estado en este caso está obligado a **probar plenamente** la simulación de tal desaparición, previo a privarle de las protecciones que como víctima le asisten, revirtiendo la carga de la prueba a la víctima para probar que no simuló su desaparición; pues con tal estipulación se invierte el principio de buena fe al que están obligados las autoridades en términos de la Ley General de Víctimas, ya que no deben criminalizarlas o responsabilizarlas por su situación.

Esto, ya que en el caso de personas víctimas de desaparición, dado que la **situación agravada de vulnerabilidad en que se encuentran**, exige que el Estado garantice medidas reforzadas de protección con el fin de evitar la victimización secundaria derivada de una de las más graves violaciones a derechos humanos.

Pues la persona desaparecida que es localizada con vida o se prueba que sigue con vida, para efectos del artículo impugnado de la ley local, ya fue sujeta de un procedimiento previo en el que se le reconoció su carácter de víctima y por lo tanto, le asisten las garantías y derechos necesarios para su protección; así que el juez determine mediante **indicios que se simuló la desaparición** para evadir responsabilidades, no respeta la especial situación de vulnerabilidad de la víctima, e inclusive revierte el principio de buena fe, toda vez que la obligación de probar que no se ha simulado la desaparición se traslada a la víctima directa.

Lo que contrasta también con la protección debida a las víctimas es el hecho de que, a través de indicios, se determine la simulación de un ilícito cuando se pruebe que la víctima sigue con vida o sea localizada con vida sin siquiera requerir su presencia o asegurarse de que esté en aptitud de atender un procedimiento jurisdiccional.

Con ello **se evitarían** los señalamientos que se realizan en este proyecto, en el sentido de que *“...de prosperar la simulación con base en “indicios” ante la imposibilidad de que la víctima pudiera recabar pruebas plenas para demostrar que su cautiverio no fue artificioso, esa carencia probatoria podría posteriormente servir de base para fincarle una responsabilidad penal, ya que la norma reclamada prevé que la desaparición falsa será declarada”, “...sin perjuicio de las acciones legales conducentes...”*; afirmación que no se puede compartir, dado que, si bien la norma impugnada establece como pena de la simulación de la desaparición la devolución de sus bienes en el estado en el que se hallen y la privación de los frutos y las rentas, *sin perjuicio de las acciones legales conducentes*, las que en su caso podrían incluir las penales, lo cierto es que los procesos penales correspondientes **no se pueden sustentar** en la determinación de carácter civil ni en los indicios señalados, ya que la acreditación de los delitos tiene una dinámica **totalmente diferente**, con protecciones constitucionales precisas en las que de ninguna manera procedería una responsabilidad penal a raíz de meros indicios, sino que el Ministerio Público tiene la responsabilidad de probar plenamente la existencia del delito **y la plena responsabilidad del imputado**, de manera que la afirmación ligera que se hace en ese sentido no puede compartirse.

Aunado a ello, debo aclarar que desde mi óptica la simple eliminación de la porción normativa que dice **“existir indicios de”** no supera el vicio de inconstitucionalidad determinado, ya que además de que el precepto sin tal porción normativa resulta un tanto incongruente, se deja la norma sin establecer que debe ser plenamente demostrado que la víctima hizo creer su desaparición; por ello, considero que la norma impugnada **debe ser expulsada en su totalidad**, con el objeto de que el legislador emita una nueva en la que no se vulneren los derechos de las víctimas de este sensible delito.

Por las razones expresadas es que, si bien compartí la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que ello obedece a las razones precisadas en este voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de veintinueve de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la **invalidez** de la porción normativa “*existir indicios de*” del artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹. Lo anterior, pues estimó que no era suficiente la *mera existencia de indicios* para tener por acreditada —por la vía civil— la posible simulación de una desaparición y, consecuentemente, la privación de la posibilidad de reclamar los frutos y rentas de sus bienes.

Si bien comparto los argumentos torales que sostienen esta decisión, formulo el presente voto concurrente para separarme de las consideraciones de la sentencia en las que se sostiene que la norma impugnada de alguna manera *revierte la carga de la prueba* y coloca en la persona desaparecida el *deber de aportar elementos o datos para acreditar que no fingió su desaparición*.

Efectivamente, en diversas partes de la sentencia se argumenta que la exigencia de un estándar probatorio tan bajo como el de *meros indicios* para tener por acreditada la simulación de la desaparición, obliga a presumir la mala fe de la víctima, a considerar que ella misma es la responsable de su situación y, en consecuencia, “**a demostrar que no ha simulado la desaparición para evitar la privación de los frutos y rentas de sus bienes**” (página 40). En otras palabras, se argumenta que a la persona desaparecida se le impone “**la carga de la prueba para evitar la privación de sus derechos**” (página 41).

Respetuosamente, y como lo expresé al momento de la discusión del asunto, aunque estoy de acuerdo en que resulta inconstitucional privar a una persona del producto de sus bienes con base en un estándar probatorio excesivamente bajo consistente en la mera existencia de *indicios*, **no considero que el precepto impugnado revierta la carga de la prueba a la víctima de la desaparición**.

Tal como se explica en la sentencia, el artículo 31 de la Ley impugnada señala que si la persona desaparecida respecto de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, “*en caso de existir indicios*” de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, **recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas**.

En este sentido, desde mi perspectiva, es claro que el legislador buscó establecer una **sanción de carácter civil** —consistente en la privación de los frutos y rentas derivados de los bienes de su propiedad—; la cual opera en aquellos casos en los que se logre demostrar bajo un *estándar probatorio* de “*existir indicios*” que la persona fingió su desaparición para evadir sus responsabilidades.

Al respecto, debe recordarse que el término “estándar de prueba” se entiende como el *grado de certeza* requerido por la ley para tener por acreditado un determinado hecho² y, por consiguiente, detonar la consecuencia jurídica que corresponda. Por lo general, el grado de certeza requerido por la ley varía dependiendo de la naturaleza de los hechos y las pretensiones que se encuentren en disputa. Además, los estándares de prueba son útiles para identificar el grado de importancia de los bienes involucrados en la decisión final: **entre mayor sea la importancia de los bienes en juego, mayor será el estándar de prueba requerido**.

¹ Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de **existir indicios de** que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.

² Véase, David L. Schwartz and Christopher B. Seaman, *Standards of proof in civil litigation: an experiment from patent law*, Harvard Journal of Law & Technology, Volume 26, number 2, Spring 2013, p. 434.

En este sentido, es un criterio ampliamente aceptado tanto en la legislación nacional³ como en el derecho comparado que el estándar de *probabilidad preponderante o prevalente* (llamada “*preponderance of the evidence*” en el derecho anglosajón) **es el umbral probatorio mínimo que debe tener lugar en los juicios de carácter civil**⁴. Este estándar consiste en que algo ha de considerarse probado cuando a partir de la evidencia disponible, aparezca que es más probable que haya sucedido a que no.

Bajo esta lógica, dado que —como señalé anteriormente— el artículo impugnado impone una **sanción de carácter civil**, es claro que el legislador trastocó el derecho a la seguridad jurídica y a las formalidades esenciales del procedimiento al establecer un estándar probatorio **menor** a la *probabilidad preponderante o prevalente*, **para el efecto de privar a una persona de sus derechos económicos**. Sin embargo, estimo que el hecho de que la norma estableciera este *estándar probatorio* reducido, **no equivale a una reversión de la carga de la prueba en perjuicio de la persona desaparecida**.

Si bien ambas figuras se complementan para establecer la distribución del riesgo de un posible error judicial entre las partes que intervienen en un procedimiento, **lo cierto es que constituyen reglas procesales distintas**. Por un lado, como señalé, los distintos *estándares de prueba* determinan el grado de probabilidad que será suficiente para considerar que una hipótesis fáctica —en el presente caso, la alegada disimulación de la desaparición— se encuentra suficientemente corroborada⁵. Por otro lado, la *carga de la prueba* determina a qué parte corresponde aportar los elementos probatorios al juicio y, particularmente, a qué parte perjudicará el que no se logre corroborar la hipótesis fáctica conforme al *estándar de prueba* aplicable⁶.

En el supuesto que presenta el precepto impugnado, resulta evidente que la *carga de la prueba* recaerá en quien o quienes se opongan a la solicitud de la persona desaparecida de recobrar sus bienes y los frutos derivados de ellos, pues el artículo 228 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz claramente establece que es al actor a quien corresponde probar los hechos constitutivos de su acción⁷. Es decir, sería a ellos a quienes correspondería convencer al juzgador —bajo el *estándar probatorio* que corresponda— que la persona localizada con vida fingió su desaparición, pues de lo contrario no habrá lugar a sus pretensiones. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de la persona localizada de poder ofrecer pruebas que desvirtúen aquellas presentadas por su contraparte.

Por estas razones, me aparto de las consideraciones en las que se establece que la exigencia de un estándar de prueba tan bajo para tener por probada la simulación de la desaparición invierte la carga de la prueba, obligando a la persona localizada con vida a demostrar que no ha simulado la desaparición para evitar la privación de sus derechos económicos.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldivar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintinueve de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

³ **Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:**

Artículo 337. La valorización de las pruebas se hará de acuerdo con el presente Capítulo, a menos que por el enlace interior de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el tribunal adquiera convicción distinta respecto de los hechos del litigio. En este caso, deberá fundar el juez cuidadosamente esta parte de su sentencia.

⁴ Véase, Clermont, Kevin M., *Standards of Proof Revisited* (2009). Cornell Law Faculty Publications. Paper 13. <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/13>

⁵ Véase, Ferrer Beltrán, J., *Prolegómenos para una Teoría sobre los Estándares de Prueba. El Test Case de la Responsabilidad del Estado por Prisión Preventiva Errónea*, en *Filosofía del Derecho Privado*, Marcial Pons, 2018, p. 403.

⁶ *Ibidem*, p. 412.

⁷ **Artículo 228.** El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.