

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 Controversia Constitucional 45/2017, así como los Votos de Minoría de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán, de Minoría de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Concurrentes de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Aclaratorio del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017
ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

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

VISTOS para resolver los autos de la controversia constitucional 45/2017, y

RESULTANDO

1. **Presentación de la demanda.** El nueve de febrero de dos mil diecisiete, el Poder Ejecutivo Federal promovió controversia constitucional en contra de actos emitidos por el Poder Ejecutivo Local y del Congreso del Estado de Sinaloa.
2. En su demanda, solicitó la declaración de invalidez del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época, mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143 (publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.
3. **Registro y turno de la demanda.** El diez de febrero de ese año, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, registrarla con el número 45/2017 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
4. **Admisión de la demanda.** Por auto de veinte de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa y, consecuentemente, ordenó emplazarlos a juicio para que formularan su contestación; tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y, finalmente, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación¹.
5. **Contestaciones a la demanda.** El tres de abril de dos mil diecisiete, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa dio respuesta a la demanda² en tanto que el siete de abril de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado de Sinaloa dio contestación a la demanda en representación de ese órgano³.
6. **Manifestaciones.** El seis de abril de dos mil diecisiete, el Senado de la República presentó escrito a través del cual compareció al juicio en representación de ese órgano legislativo y expuso los argumentos que estimó pertinentes⁴.
7. Por su parte, el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó escrito a través del cual formuló manifestaciones⁵.
8. Finalmente, el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, el Procurador General de la República presentó escrito a través del cual formuló manifestaciones en la presente controversia constitucional⁶.

¹ Fojas 62 a 64 del expediente en que se actúa.

² Ibid, fojas 90 a 102.

³ Ibid, fojas 183 a 215.

⁴ Ibid, fojas 142 a 178.

⁵ Ibid, fojas 390 a 453.

⁶ Ibid, fojas 454 a 487.

9. **Alegatos.** Únicamente la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión formuló alegatos⁷.
10. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria) en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

11. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹, así como con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece¹⁰, por tratarse de una controversia constitucional entre la Federación (a través del Poder Ejecutivo Federal) y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sinaloa.
12. **SEGUNDO. Certeza y precisión de los actos reclamados.** Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria,¹¹ se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.
13. En la demanda se solicita la declaración de invalidez del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época, mediante el cual: (1) se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, (2) se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, (3) se deroga el Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143 (publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa) y (4) se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.
14. Cabe precisar que tal Decreto se compone de cuatro artículos y otros diez transitorios, siendo que de lo expresado a foja dos de la demanda que motiva la presente controversia constitucional, la parte quejosa controvierte:
- a) El **artículo primero** del Decreto precisado, en lo concerniente a la adición al Título Primero de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, del Capítulo VI, denominado "Del Impuesto a casas de empeño", en forma particular los artículos 34-bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21 y 34 bis-22, así como de la adición al Título Segundo de esa norma, de un capítulo XIV denominado "Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación u operación de casas de empeño", en particular el artículo 78 bis-9 de tal ordenamiento.
 - b) El **artículo Segundo** del Decreto precisado, mediante el cual se expidió la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.
 - c) El **artículo Tercero** del Decreto precisado, por virtud del cual se deroga el Artículo Quinto Transitorio del diverso Decreto número 143 por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa.
 - d) El artículo **Cuarto** del Decreto por virtud de las diversas modificaciones a la Ley de Hacienda Municipal.

⁷ Escrito presentado el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete. Fojas 488 a 495.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

a). La Federación y una entidad federativa

⁹ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

¹⁰ **Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

¹¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

e) Los **artículos Cuarto y Quinto Transitorios** del Decreto referido, de los cuales el primero de esos numerales está relacionado con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y, el segundo con un permiso regulado en la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.

15. La existencia de ese Decreto queda demostrada en razón de que así lo reconocieron tanto el Congreso del Estado de Sinaloa, como el Titular del Poder Ejecutivo de esa entidad al contestar la demanda, lo cual se corrobora con las copias de dicho Decreto que obran glosadas en autos¹².
16. **TERCERO. Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia¹³ señala que tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
17. En el caso, se impugnan varios artículos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia transcurrió **del catorce de diciembre de dos mil dieciséis al nueve de febrero de dos mil diecisiete**, debiéndose descontar los días comprendidos entre el dieciséis y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder al segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los diversos días uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, y cuatro y cinco de febrero, todos de dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, y el seis de febrero de ese año, de conformidad con el Acuerdo General Plenario 18/2013, por lo que al haberse presentado la demanda el **nueve de febrero de dos mil diecisiete**, es clara su oportunidad.
18. **CUARTO. Legitimación activa.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria¹⁴, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
19. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Alfonso Humberto Castillejos Cervantes en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, acreditando tal carácter con copia certificada del nombramiento expedido a su favor por el Presidente de la República de cuatro de diciembre de dos mil doce¹⁵. Dicho funcionario se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con lo previsto por el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁶ y el punto único del Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan,¹⁷ publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación¹⁸.

¹² Fojas 103 a 138 y 218 a 387 de los presentes autos.

¹³ "Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

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

(...)"

¹⁴ **Artículo 10.-** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

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

¹⁵ Foja 25 del cuaderno en que se actúa.

¹⁶ ARTÍCULO 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

...

(REFORMADA, D.O.F. 2 DE ABRIL DE 2013)

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

...

¹⁷ **"ÚNICO.-** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

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

¹⁸ Sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS" (Novena Época, Registro: 166986, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 99/2009, Página: 1536).

20. Asimismo, la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General¹⁹. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN”**²⁰.
21. **QUINTO. Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria²¹, tendrán el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general objeto de la controversia²². En la presente controversia, las partes demandadas son tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, ambos del estado de Sinaloa. Al respecto conviene destacar lo siguiente:

a) Poder Legislativo. En su representación compareció Roberto Ramsés Cruz Castro, con el carácter de diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso estatal, lo que acreditó con copia certificada del Acuerdo Número 1, del Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa en su Sexagésima Segunda Legislatura, de primero de octubre dos mil dieciséis²³, de la cual se desprende que fue designado como Presidente de la citada Mesa Directiva del aludido Congreso; luego, de conformidad con el artículo 42, fracción XX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa²⁴, el Presidente de la Mesa directiva tiene la representación del órgano legislativo local, por consiguiente, dicha persona se encuentra legitimada para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

b) Poder Ejecutivo. En su representación compareció Jesús Navarro Aispuro, en su carácter de Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, como representante legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento de fecha nueve de enero de dos mil diecisiete, emitido a su favor por el Secretario General de Gobierno de esa entidad²⁵. Al respecto, de conformidad con los artículos 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa²⁶ y 50, fracciones III y IV; del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad²⁷ (vigente al momento de presentación de la demanda), corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno de Sinaloa representar al Poder Ejecutivo de esa entidad en toda clase de procedimientos judiciales, de lo cual se concluye que dicho funcionario está facultado para representar al Titular del Poder Ejecutivo en la presente controversia constitucional.

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

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;”

²⁰ [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVII, Abril de 2003; Pág. 862. 2a. XLVII/2003.

²¹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;...

²² **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República

²³ Foja 216 del expediente en que se actúa.

²⁴ **ARTICULO 42.-** El Presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

...

XX.- Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país.

²⁵ Foja 102 del expediente en que se actúa.

²⁶ **ARTICULO 10.-** En los procedimientos jurisdiccionales, el Gobernador Constitucional del Estado podrá ser representado indistintamente, por la Consejería Jurídica o por la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias, por conducto de funcionario competente.

²⁷ **Artículo 50.-** Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las entidades referidas en la fracción I, en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que la puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas;

IV. Intervenir en la tramitación de los juicios de amparo promovidos contra actos del Ejecutivo del Estado o de sus dependencias y entidades, hasta su resolución definitiva;

(...)

22. **SEXTO. Causas de improcedencia.** Las autoridades demandadas no adujeron la actualización de algún motivo de improcedencia de la presente controversia constitucional; sin embargo, de manera oficiosa²⁸ este Pleno advierte que respecto del **artículo 11, fracción VIII de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa** (introducido al sistema jurídico de esa entidad por virtud de lo dispuesto en el artículo Segundo del Decreto ahora impugnado), se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria²⁹; ello toda vez que dicho precepto sufrió una modificación en su contenido y, por tanto, el texto de la norma impugnada cesó en sus efectos al emitirse una nueva norma con un contenido y alcance diferente.
23. Conforme a lo previsto en el precepto citado, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia y, al respecto, este Alto Tribunal ha interpretado que se surte tal hipótesis cuando dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo³⁰, de la Constitución Federal y 45, párrafo segundo³¹, de su Ley Reglamentaria. Así se desprende del criterio **P./J. 54/2001**, de rubro: **“CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.”**³²
24. En el caso, el texto de la norma originalmente impugnada en términos del Decreto controvertido era el siguiente:
- “Artículo 11. Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:*
- I. (...)*
- VIII. Licencia de funcionamiento y constancia de uso de suelo expedida por la autoridad municipal competente;*
- (...)*
25. Sin embargo, el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Sinaloa emitió un Decreto legislativo a través del cual reformó la referida porción normativa, para quedar del modo siguiente:
- “Artículo 11. Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:*
- I. (...)*
- (REFORMADA, P.O. 25 DE DICIEMBRE DE 2019)*
- VIII. Licencia de funcionamiento y, constancia, licencia o dictamen de uso de suelo y cualquier otro, expedida por la autoridad municipal competente;*
- (...)*

²⁸ “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES” (Época: Novena Época, Registro: 200102, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 32/96, Página: 386).

²⁹ ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. (...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...)

³⁰ Artículo 105. (...)

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. (...).

³¹ Artículo 45. (...)

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

³² De texto: “La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIII, abril de 2001, página 882.

26. Lo anterior revela que por virtud de un nuevo acto legislativo, el contenido de la norma impugnada en la presente controversia constitucional fue modificado, lo cual generó una alteración en el sentido normativo de esa disposición y con ello se actualiza un motivo que impide analizar la regularidad constitucional de una norma que ha sido reformada, por lo que debe sobreseerse en la presente controversia respecto de la fracción VIII del artículo 11 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.
27. Asimismo, este Tribunal advierte que se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII³³, en relación con el numeral 22, fracción VII³⁴, de la Ley Reglamentaria, según se explica a continuación.
28. Conforme a los preceptos invocados, la parte actora debe precisar en la demanda —entre otros requisitos— los conceptos de invalidez del acto combatido; es decir, los argumentos mínimos (causa de pedir) a través de los cuales evidencie la inconstitucionalidad del acto impugnado, pero, si no lo hace, ello da lugar al sobreseimiento en el juicio³⁵.
29. La formulación de razonamientos mínimos no implica que deban exponerse argumentos a manera de premisas como si se tratara de un silogismo jurídico, sino expresiones encaminadas a evidenciar el motivo toral de la impugnación a efecto de que, a partir de esos motivos de inconstitucionalidad, la autoridad judicial esté en posibilidad de abordar el problema jurídico sometido a su potestad. Por tanto, cuando el actor realiza manifestaciones genéricas o imprecisas en cuanto al motivo de la impugnación hecha, no puede estimarse satisfecho el requisito exigido por la fracción VII del artículo 22 de la Ley Reglamentaria³⁶.
30. Preciado lo anterior, debe tenerse en cuenta que el acto impugnado en forma destacada por la parte actora es el indicado en el considerando segundo de la presente resolución; esto es, el Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época, acto mediante el cual:
- a) Se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la **Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa**³⁷
 - b) Se expidió la **Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa**
 - c) Se deroga el Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143 (publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa)
 - d) Se reforman diversas disposiciones de la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa**
31. En lo que interesa, la causa de improcedencia precisada se actualiza respecto de lo enunciado en el inciso c) anterior, esto es, la derogación del **Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143** (publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa); ello porque la norma derogada por el acto ahora impugnado estaba referida al impuesto sobre nóminas en el Estado de Sinaloa, siendo que la parte actora no expone argumentos encaminados a demostrar alguna afectación a causa de ese actuar, pues sólo se ocupa de lo relativo a la regulación aplicable a las casas de empeño, particularmente a los actos realizados por éstas.

³³ ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

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

³⁴ ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

(...)

VII. Los conceptos de invalidez.

³⁵ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR" (Novena Época, Registro: 177048, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 135/2005, Página: 2062).

³⁶ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS" (Novena Época, Registro: 166990, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 64/2009, Página: 1461).

³⁷ En forma concreta, los artículos 18; 19, párrafo segundo; 22, fracción 1, inciso i); 25, párrafos primero y último; 26; 31, fracción 111 y 33; el rubro del Capítulo V del Título Primero y se adiciona la Sección Primera "Del Impuesto sobre la Obtención de Premios" en la que se reforman los artículos 34 bis; 34 bis-1; 34 bis-2; 34 bis-3; 34 bis-4; 34 bis-5; 34 bis-6. Se adicionan al Artículo 27, un tercer párrafo; al Artículo 29 un segundo párrafo; la Sección Segunda "Del Impuesto por la Prestación de Servicios de Juegos con Apuestas y Concursos" al Capítulo V del Título Primero, conteniendo los artículos 34 bis-10; 34 bis-11; 34 bis-12; 34 bis-13; 34 bis-14; 34 bis-15; 34 bis-16; 34 bis-17, y 34 bis-18; al Título Primero un Capítulo VI denominado "Del Impuesto a casas de empeño", conteniendo las Secciones Primera, Segunda y Tercera, y los artículos del 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21 y 34 bis-22; al Título Segundo un Capítulo XIV denominado "Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación y operación de casas de empeño", conteniendo el artículo 78 bis 9; al Título Segundo un Capítulo XV, denominado "Derechos por la prestación de servicios y uso o goce de bienes del dominio público correspondientes a los organismos descentralizados que conforman la administración pública paraestatal", conteniendo el Artículo 78 Bis-1 O, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.

32. Ciertamente, a través del Decreto número 143, publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa, se hicieron diversas modificaciones a la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa en materia del Impuesto sobre nóminas, para lo cual se adicionó un Capítulo XXVI al Título Segundo de esa norma, a efecto de regular lo atinente a ese tributo y en el artículo Quinto Transitorio de aquél Decreto se estableció:

“ARTICULO QUINTO.- El monto de lo recaudado de este Impuesto se integrará a un Fondo de Solidaridad que será destinado a inversión pública en aquellos renglones que acuerde el organismo que se constituya para tal efecto y por decreto”.

33. Ahora bien, por virtud del decreto ahora impugnado, el referido artículo transitorio fue derogado, lo que implica que la recaudación generada por el impuesto sobre nóminas en Sinaloa ya no será destinada al fondo de solidaridad al que anteriormente se hacía. Luego, si la parte actora de la presente controversia se duele medularmente de que el Congreso de esa entidad legisló en materia de casas de empeño, siendo que esa regulación sólo compete a las autoridades federales, es claro que la derogación de la norma precisada no es controvertida por la actora pues no expone argumentos para demostrar la afectación causada por ese acto legislativo en particular y, por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional **se impone sobreseer** en la presente controversia por lo que se refiere a **la derogación del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143** (publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa).
34. Similar pronunciamiento debe hacerse respecto de la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa** pues ese ordenamiento igualmente fue modificado a través del Decreto ahora impugnado; sin embargo, la parte actora no expone argumentos en su contra a través de los cuales evidencie que por virtud de esa reforma se invade su competencia para legislar y regular lo atinente a las casas de empeño, ni tampoco se advierte la existencia de alguna línea argumentativa particular de la cual pueda desprenderse la causa de pedir en cuanto a la impugnación planteada.
35. En efecto, como puede apreciarse, el decreto impugnado modificó la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, ya que en el artículo Cuarto de ese acto legislativo se dispuso lo siguiente:
- “ARTÍCULO CUARTO. Se reforman la denominación del Capítulo II del Título Segundo; el párrafo último del artículo 16; el artículo 18; el párrafo primero del artículo 19 y el artículo 20. Se derogan las fracciones II y III del artículo 15; las fracciones II y III del artículo 16; las fracciones II y III del artículo 17; y, los conceptos 3 y 4 del artículo 19, todos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, para quedar como sigue:”*
36. La referida modificación legislativa no tuvo impacto alguno en lo atinente a las casas de empeño o a los actos jurídicos realizados por éstas (lo que constituye el motivo toral de inconformidad de la parte actora), pues como se evidencia a continuación, tal modificación se ocupó de cuestiones diferentes como lo relativo a la normativa previamente existente en cuanto a juegos con apuestas y sorteos, según se advierte enseguida:

TEXTO DE LA NORMA PREVIO AL DECRETO IMPUGNADO	TEXTO DE LA NORMA POR VIRTUD DEL DECRETO IMPUGNADO
CAPÍTULO II POR REMATES NO JUDICIALES, SUBASTAS, RIFAS, SORTEOS, LOTERÍAS, JUEGOS PERMITIDOS Y REALIZACIÓN DE JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS	CAPÍTULO II POR REMATES NO JUDICIALES
ARTICULO 15.- Son objeto de este impuesto: I. Los remates no judiciales y subastas públicas siempre y cuando la enajenación resultante de estos actos no sean objeto del Impuesto al Valor Agregado; II. La obtención de premios derivados de rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos, excepto los que se realicen por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal; y	ARTICULO 15.- Son objeto de este impuesto: I. Los remates no judiciales y subastas públicas siempre y cuando la enajenación resultante de estos actos no sean objeto del Impuesto al Valor Agregado; II. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016) III. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016)

III. Las realizaciones de juegos con apuestas y sorteos, independientemente del nombre con el que se les designe, que requieran permiso de conformidad con lo dispuesto en la ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, los que realicen los organismos descentralizados, así como la realización de juegos o concursos en los que el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas, que en el desarrollo de aquellos utilicen imágenes visuales electrónicas como números, símbolos, figuras u otras similares, que se efectúen en el territorio del Estado. Quedan comprendidos en los juegos con apuestas, aquellos en los que solo reciban, capten, crucen o exploten apuestas. Asimismo, quedan comprendidos en los sorteos, los concursos en los que se ofrezcan premios y en alguna etapa de su desarrollo intervenga directa o indirectamente el azar.	
ARTICULO 16.- Son sujetos de este impuesto: I. En el caso de la fracción I del artículo anterior, los responsables de dichos eventos; II. En el caso de la fracción II del artículo anterior, las personas físicas o morales que obtengan premios derivados de rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos; y III. En el caso de la fracción III del artículo anterior, las personas físicas o morales que realicen juegos de apuestas y sorteos ahí descritos. Atendiendo a las fracciones I y II estarán obligadas a la retención de este impuesto las personas físicas o morales responsables de la organización de dichos eventos.	ARTICULO 16.- Son sujetos de este impuesto: I. En el caso de la fracción I del artículo anterior, los responsables de dichos eventos; II. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016) III. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016) (REFORMADO, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016) Estarán obligadas a la retención de este impuesto las personas físicas o morales responsables de la organización de dichos eventos.
ARTICULO 17.- Será base para el pago de este impuesto: I. En caso de remates no judiciales y subasta pública, el valor total de los bienes. El valor de los bienes para efectos de esta fracción será igual al que tengan en el mercado. A falta de éste, lo será el que se fije por los peritos designados, uno por la Tesorería Municipal y otro por el propio causante. En caso de que los peritos no llegaren a un acuerdo sobre el valor de los bienes sujetos a peritaje, el Tesorero Municipal designará un perito tercero en discordia, cuyo dictamen servirá de base para el pago de este impuesto; II. En caso de premios obtenidos, el valor determinado o determinable que se obtenga del premio correspondiente a cada billete o boleto, sin deducción alguna. Tratándose de premios en especie, será base del impuesto, el valor con el que se promoció cada uno de los premios, en su defecto, el valor de facturación y en ausencia de ambos, el de avalúo comercial.	ARTICULO 17.- Será base para el pago de este impuesto: I. En caso de remates no judiciales y subasta pública, el valor total de los bienes. El valor de los bienes para efectos de esta fracción será igual al que tengan en el mercado. A falta de éste, lo será el que se fije por los peritos designados, uno por la Tesorería Municipal y otro por el propio causante. En caso de que los peritos no llegaren a un acuerdo sobre el valor de los bienes sujetos a peritaje, el Tesorero Municipal designará un perito tercero en discordia, cuyo dictamen servirá de base para el pago de este impuesto; II. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016) III. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016) (REFORMADO, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2016)

Cuando no se desglose y compruebe a satisfacción de la autoridad fiscal el valor o precio que corresponda a la rifa, sorteo o juego de que se trate, se considerará que el valor o precio total del evento, corresponde al objeto del impuesto; y III. En el caso de los realizadores de juegos de apuestas y sorteos a que hace referencia la fracción III del artículo 15, se considerará como valor el total de las cantidades efectivamente percibidas de los participantes por dichas actividades. En los juegos o sorteos en los que se apueste, se considerará como valor el monto total de las apuestas. Tratándose de los juegos o sorteos en los que la apuesta se realice mediante fichas, tarjetas, contraseñas o cualquier otro comprobante, así como a través de bandas magnéticas, dispositivos electrónicos u objetos similares, que se utilicen para apostar en sustitución de cantidades de dinero y sean aceptadas para esos fines por la persona que realice el juego o sorteo de que se trate, se considerará como valor el total de las cantidades equivalentes en moneda nacional que amparen dichos medios.	
Cuando en algún sorteo el premio ofrecido se encuentre contenido de manera referenciada y oculta en bienes cuya adquisición otorgue el derecho a participar en dicho sorteo, se considerará como valor el precio en el que la persona que lo realice haya enajenado todos los bienes que participen en ese sorteo. Tratándose de sorteos en los que los participantes obtengan dicha calidad, incluso a título gratuito, por el hecho de adquirir un bien o contratar un servicio, recibiendo para ello un comprobante, se considerará como valor el monto total nominal por el que se entregue cada comprobante que otorgue el derecho a participar, conforme a las condiciones del sorteo establecidas en el permiso otorgado por la autoridad competente. Cuando además de adquirir un bien o contratar un servicio, se pague una cantidad adicional para participar en el sorteo de que se trate, el impuesto además de calcularse en los términos ya señalados también se calculará sobre dicha cantidad.	
ARTICULO 18.- Los responsables de la realización de los remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos, tienen obligación de dar aviso de tales actos a la Tesorería Municipal con cinco días de anticipación, cuando menos a la celebración de los mismos con el propósito de que la autoridad fiscal, fije el impuesto correspondiente, así como para que designe al interventor que habrá de representarlo. A falta de este aviso, la Tesorería Municipal impondrá las sanciones que corresponden, sin perjuicio de exigir el pago del impuesto.	Artículo 18.- Los responsables de la realización de los remates no judiciales, tienen obligación de dar aviso de tales actos a la Tesorería Municipal con cinco días de anticipación, cuando menos a la celebración de los mismos con el propósito de que la autoridad fiscal, fije el impuesto correspondiente, así como para que designe al interventor que habrá de representarlo. A falta de este aviso, la Tesorería Municipal impondrá las sanciones que corresponden, sin perjuicio de exigir el pago del impuesto.
ARTICULO 19.- El impuesto a que se refieren las	Artículo 19.- El impuesto a que se refiere la fracción I

fracciones I y II del artículo 15, deberán enterarse a más tardar 30 días posteriores a la celebración del acto, y se causará en porcentaje tomando como base el valor del bien traducido en días de salario mínimo para los casos a que se refieren los puntos 1 y 2; tratándose del punto 3, el valor del premio. En lo que respecta a la fracción III del citado artículo, se pagará dentro de los primeros cinco días del mes siguiente a aquél al que se realizó la actividad, y tratándose del punto 4 el valor de las contraprestaciones gravadas efectivamente percibidas en el mes de que se trate, de acuerdo con la siguiente:	del artículo 15, deberán enterarse a más tardar 30 días posteriores a la celebración del acto, y se causará en porcentaje tomando como base el valor diario de la unidad de medida y actualización para los casos a que se refieren los puntos 1 y 2; el valor del premio, de acuerdo con la siguiente: (REFORMADA, P.O. 26 DE DICIEMBRE DE 2011)
T A R I F A CONCEPTO	PORCIENTO
1.- Aplicable al rematador o subastador	
1.1. Hasta 12 veces el salario mínimo general diario	3%
Vigente	
1.2. De más de 12 a 36 veces el salario mínimo general	5%
diario vigente	
1.3. De más de 36 a 59 veces el salario mínimo general	6%
diario vigente	
1.4. De más de 59 a 119 veces el salario mínimo general	7%
diario vigente	
1.5. De más de 119 veces el salario mínimo general	8%
diario vigente	
2.- Aplicable a los adquirentes de los bienes rematados	
2.1. Hasta 12 veces el salario mínimo general diario	2%
vigente	
2.2. De más de 12 a 36 veces el salario mínimo general	4%
diario vigente	
2.3. De más de 36 a 59 veces el salario mínimo general	5%
diario vigente	
2.4. De más de 59 a 119 veces el salario mínimo general	6%
diario vigente	
2.5. De más de 119 veces el salario mínimo general	7%
diario vigente	
3.- Premios obtenidos	6%
4.- De realizadores de Juegos y sorteos	6%

37. Ahora bien, como se ha expuesto, la parte actora se duele medularmente de que el Congreso de Sinaloa se ocupó de aspectos que corresponden en forma exclusiva al Congreso de la Unión pues sólo éste puede legislar en cuanto a los actos realizados por las casas de empeño por tratarse de actos de comercio; sin embargo, de la lectura de la demanda no se desprende algún argumento o planteamiento encaminado a evidenciar la **afectación constitucional atribuida en forma específica a la modificación hecha a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa en materia de la regulación en juegos y sorteos**; por ende, no resulta viable emprender tal estudio y, ante ello, es indudable que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el numeral 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede el sobreseimiento en la presente controversia por lo que se refiere a las modificaciones hechas a través del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época, a la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa**.
38. **SÉPTIMO. Estudio.** Ante el resultado de lo previamente expuesto, el estudio del presente asunto sólo se ocupará de lo relativo a **(1)** la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa (con excepción de su artículo 11, fracción VIII), así como de **(2)** los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, y **(3)** de los artículos Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto impugnado.
39. A efecto de poder resolver lo que en derecho resulte procedente, se estima necesario hacer una breve síntesis de los motivos de invalidez propuestos por la parte actora, quien en esencia expuso lo siguiente:
- Las normas controvertidas se cuestionan en su totalidad, sin embargo, sólo se mencionan algunos de sus preceptos en forma destacada a efecto de evidenciar los vicios atribuidos. Al respecto se citan los artículos 34 bis-19, 34 bis-21 y 34 bis-22 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y todos los preceptos integrantes de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.
 - Las normas cuestionadas son contrarias a lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por invadir el ámbito de competencia de la Federación pues conforme a ese precepto, corresponde al órgano legislativo federal legislar en materia de comercio, ya que al estar expresamente referida a la Federación tal potestad, no encuadra en lo previsto en el numeral 124 constitucional.
 - En ejercicio de tal potestad, el Congreso de la Unión emitió el Código de Comercio, de cuyos artículos 4, 75, 358 y 359 se sigue que la actividad realizada por las casas de empeño es un acto mercantil considerado de comercio y regido por esa normativa.
 - En concordancia con lo anterior, el mismo Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Protección al Consumidor, en cuyo numeral 65 Bis se regula la actividad de las casas de empeño en aras de la protección de los usuarios e, igualmente existe la Norma Oficial Mexicana NOM-179-SCFI-2007, “servicios de mutuo con interés y garantía prendaria”.
 - En términos de los preceptos constitucionales y legales citados, el Congreso del Estado de Sinaloa está impedido para legislar en materia de comercio y casas de empeño, pues al emitir las normas impugnadas abarcó aspectos mercantiles como lo es lo relativo a la regulación del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria pues reguló cuestiones como:
 - Previo a la celebración de ese contrato, el deber del pignorante de presentar identificación y comprobante de domicilio, así como los documentos válidos para ese efecto; aspecto que está previsto en la citada Norma Oficial Mexicana.
 - Requerir al pignorante acreditar la propiedad del bien en prenda; aspecto que está previsto en la citada Norma Oficial Mexicana.
 - Regula el supuesto en que el pignorante no cuente con documentos para acreditar la propiedad del bien dado en prenda; aspecto igualmente previsto en la citada Norma Oficial Mexicana.
 - La vigilancia del cumplimiento de los requisitos previstos en la Norma Oficial Mexicana corresponde igualmente a las autoridades federales, por lo que la entidad federativa no puede verificar el cumplimiento de esos aspectos.

40. Como puede apreciarse, en forma sustancial, la autoridad actora se duele de la inconstitucionalidad de la norma combatida al considerar que ésta regula aspectos que sólo competen al Congreso de la Unión —como es lo relativo a la normativa aplicable y exigible a las casas de empeño— y, por tanto, de una materia que es ajena a los congresos estatales. Vale la pena resaltar que la impugnación hecha se realiza respecto de la totalidad de la ley, es decir, sin identificar algún precepto en forma expresa como aquél por el que se estima inconstitucional, por lo que corresponderá a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar los preceptos legales específicos o las respectivas porciones que, en su caso, adolezcan del vicio aducido.
41. Dado el motivo de reclamo y la falta de precisión de las normas que se estiman contrarias a la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procede al estudio integral de la norma combatida, para lo cual es necesario previamente responder a los siguientes cuestionamientos:
- ¿Qué debe entenderse por comercio?
 - ¿Cuál es la regulación aplicable a los actos de comercio?
 - ¿Qué tipo de actos de comercio realizan las casas de empeño?
 - ¿El contenido normativo previsto en la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa se realizó dentro de los márgenes que competen al congreso local o, en su caso, invadió la competencia de la autoridad federal?
42. A continuación se procede a dar respuesta a los planteamientos anteriormente formulados.
- A. ¿Qué debe entenderse por comercio?**
43. Conforme a la Real Academia de la Lengua Española, el vocablo “comercio” tiene entre una de sus acepciones, el “Conjunto de actividades económicas centradas en el comercio”; esto es, en el intercambio o compraventa de bienes o servicios; dicho de otra manera, el comercio es una actividad humana a través de la cual las personas adquieren bienes o servicios por medio del intercambio o la compraventa.
44. Históricamente, el comercio surge como parte de la vida en sociedad y se manifiesta en el trueque o intercambio de bienes para, posteriormente incluir también a los servicios.
45. Con el desarrollo de las sociedades apareció una persona especializada en la realización de actos de comercio (como actividad principal y quien lo hacía de forma especializada) a quien se denominó “comerciante” y que, en sus orígenes, realizaba actos jurídicos en lugares distintos, lo que gradualmente generó problemática en cuanto a la regulación a la que esos actos quedaban sujetos; es decir, la inadaptabilidad del derecho civil para regular las relaciones nacidas del tráfico comercial, detonaron la división del derecho privado en el civil y el mercantil pues resultaba sumamente difícil hacer extensivo un derecho local (como el civil) a sujetos que por su actividad y movilidad, no se encontraban en el espacio territorial en que resultaba vigente el derecho civil.
- B. ¿Cuál es la regulación aplicable a los actos de comercio?**
46. En el caso de México, tras el movimiento de independencia, el treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación en la que se adoptó una forma de república representativa federal³⁸ y cuyo artículo 13, fracción X, dispuso la atribución del Congreso General para regular el comercio con otras naciones y entre los estados de la Federación y tribus indígenas³⁹. El citado precepto utilizó el verbo “arreglar” el cual denota la atribución para ordenar y regular; es decir, ejercer la facultad legislativa en cuanto al comercio con otros países y a nivel interno.
47. Derivado del Acta indicada, el tres de octubre de mil ochocientos veinticuatro se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en la cual se reiteró la forma de gobierno de república representativa, federal⁴⁰ e igualmente se insistió en dotar como facultad exclusiva del Congreso General, la prevista en el numeral 13, fracción X del Acta Constitutiva de la Federación, pero ahora ubicada en el artículo 50, numeral 11, de esa Constitución⁴¹.

³⁸ “Art. 5. ° La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

³⁹ “Art. 13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos.

I...

X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federacion y tribus de los indios.

...”

⁴⁰ En su artículo 4.

⁴¹ “Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes.

1ª...

11ª. Arreglar el comercio con las naciones extranjerias, y entre los diferentes estados de la federacion y tribus de los indios.

12ª...”

48. Las constantes luchas internas por acceder al poder causaron que la vigencia de la referida Constitución fuera interrumpida ante el cambio a una forma de gobierno centralista, configurado con base en las Siete Leyes Constitucionales que, en lo que interesa, disponían que los órganos denominados "Juntas departamentales" serían los competentes para presentar iniciativas de leyes en materia de comercio (Sexta Ley); además, competía al Congreso General, en forma exclusiva, autorizar al Ejecutivo a contraer deuda sobre el crédito de la Nación y aprobar toda clase de tratados que el Ejecutivo celebre con potencias extranjeras⁴², así como para dar las bases y reglas para la formación de los aranceles de comercio⁴³ (Tercera Ley).
49. Las referidas leyes constitucionales fueron abrogadas por virtud de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de mil ochocientos cuarenta y tres, las cuales reiteraron el régimen centralista de gobierno y que, en su artículo 66, fracción XII⁴⁴, dispusieron que el Congreso establecería las bases y reglas para la formación de los aranceles de comercio y se dispuso que la normativa en materia de comercio sería una sola para todo el país⁴⁵.
50. En mil ochocientos cuarenta y siete se reinstauró el régimen federal mediante el Acta Constitutiva y de Reformas, cuyo punto III dispuso la reiniciación de la vigencia del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁶.
51. En mil ochocientos cincuenta y siete se emitió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que retomó la forma de gobierno de república, representativa, democrática, federal⁴⁷ y cuyo numeral 72, estableció las facultades del Congreso, entre las cuales estaban: (I) el expedir aranceles sobre el comercio extranjero, (II) el emitir las bases generales para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones onerosas y (III) el emitir las bases generales de la legislación mercantil⁴⁸; sin embargo, mediante decreto de reformas constitucionales publicado el catorce de diciembre de mil ochocientos ochenta y tres, la fracción X de ese artículo se modificó⁴⁹ a efecto de establecer como facultad del Congreso la **expedición de los códigos para toda la República** de minería y **comercio**, el cual incluiría a las instituciones bancarias⁵⁰.

⁴² "Art. 44. Corresponde al Congreso general exclusivamente:

1.º ...

6.º Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas.

...

8.º Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extrajeras, y los concordatos con la silla apostólica.

...

10.º Dar al Gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas, y formación de los aranceles de comercio.

...

⁴³ "Art. 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

1.º

...

3.º A las Juntas departamentales en las relativas á impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal, y variaciones constitucionales".

Art. 14. Toca a las Juntas departamentales:

1.º Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al art. 26 de la tercera ley constitucional.

...

5.º Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio. pero si con ellas se gravare de algun modo a los pueblos del Departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso.

...

⁴⁴ 66. Son facultades del Congreso:

I...

XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formacion de los aranceles de comercio.

...

⁴⁵ 187.- Los códigos civil, criminal y de comercio, serán unos mismos para toda la Nacion, sin perjuicio de las variaciones que en algunos lugares podrá hacer el Congreso por circunstancias particulares.

⁴⁶ III. Que la acta constitutiva y la Constitución federal sancionadas en 31 de Enero y 24 de Octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República:

⁴⁷ "ART. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

⁴⁸ "ART. 72. El Congreso tiene facultad:

I....

IX. Para espedir aranceles sobre el comercio estranjero, y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de estado á estado se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislacion mercantil.

...

⁴⁹ Discutida en sesión de trece de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

⁵⁰ Con motivo de la reforma indicada, el citado precepto quedó:

"X. Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias".

52. Cabe precisar que la fracción IX del citado artículo 72 contenía dos facultades diferentes; la primera relativa a la expedición del arancel para las relaciones comerciales con el extranjero⁵¹ y, la segunda, para emitir la normativa que evite la existencia de restricciones al comercio a nivel interno⁵².
53. Tras el triunfo de la revolución mexicana se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete; sin embargo, previo a desarrollar el contenido de esa norma, conviene tener en cuenta que el comercio (como actividad relativa al intercambio o enajenación de bienes y/o servicios) **puede ser estar referido tanto a actos regidos por el derecho civil, como por el derecho mercantil** y, por tanto, no se trata de un concepto el cual permita distinguir cuando se está en presencia de actos regulados por uno u otro marco jurídico.
54. Para resolver esta dicotomía que presenta el comercio, se ha recurrido a dos criterios que permiten identificar los casos en que el intercambio o enajenación de esos bienes o servicios es regido por una u otra norma.
55. La Constitución Federal vigente, en su artículo 73, fracciones IX y X, reiteró la atribución del Congreso Federal para legislar en materia de aranceles al comercio exterior e impedir restricciones en el comercio entre estados, así como para legislar en materia de minería, comercio, instituciones de crédito y en lo relativo al Banco Central⁵³, por lo que toca a la fracción X de ese precepto, éste dispone:
- “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*
(...)
X. **Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;**
(...)
56. Debe destacarse que, desde la promulgación de la Constitución vigente, el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de distintas reformas, pero sin que alguna de ellas haya tenido injerencia en la facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.
57. Paralelamente a lo previsto en la indicada porción normativa, debe tenerse en cuenta que el texto original del artículo 117 de esa norma prohibía a los Estados el gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio así como gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio, de alguna mercancía nacional o extranjera⁵⁴. Lo anterior resulta relevante en razón de que el contenido de tal norma denota claramente la intención del constituyente para que lo relativo al comercio entre entidades federativas o con otras naciones fuera sólo regulado por la Federación. Incluso aunque con algunas modificaciones, actualmente subsiste la referida prohibición constitucional.

⁵¹ Respecto de la potestad prevista en la fracción IX de ese artículo, autores de la época como Eduardo Ruiz opina que: “Conceder expresamente al Congreso de la Unión la facultad de regular el comercio, que es la parte del objeto de los aranceles, es confiar al Poder Legislativo Federal el cuidado de uno de los más grandes intereses de la Nación, como es el tráfico entre ella y las demás naciones, no sólo como fuente de riqueza sino, lo que es más importante todavía, como la facilidad o el medio de comunicación internacional, la difusión de las ideas, y, en consecuencia, el comercio intelectual, el progreso de las ciencias y la conservación de las paz con los demás pueblos. - - - Si esa facultad no estuviese concedida expresamente al Congreso general, podrían asumirla los Estados, y fácilmente se comprende que una falsa emulación entre ellos(...) - - - El fin que se propone (...) es evitar que un estado grave los productos de los otros más que a los suyos, que establezca prohibiciones y que cobre derechos de simple tránsito a las mercancías”. Ruiz, Eduardo, *Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1888, pp. 248-251

⁵² Respecto de la facultad prevista en la fracción X del mismo precepto, el autor indicado señala: “Poco tenemos que agregar en la explicación de esta fracción a lo dicho al ocuparnos de la anterior(...) - - - La fracción, como estaba redactada antes, era demasiado vaga: el Congreso general no había podido expedir la ley estableciendo las bases generales, por temor de vulnerar o restringir la soberanía de los Estados, a quienes entonces correspondía exclusivamente el desarrollo de la legislación mercantil; los Estados, a su vez, no podían expedir códigos de comercio, esperando las bases generales prometidas por la Constitución. Existía un serio inconveniente con el hecho de que sobre la misma materia tuviesen competencia los poderes legislativos de la Federación y de los Estados. - - - Así es que por mucho tiempo vimos el absurdo de que, a pesar de los progresos del comercio en su parte moral y material, estuvieran vigentes entre nosotros las Ordenanzas de Bilbao, publicadas en el año de 1737...” *Ibíd*, p. 251-252.

⁵³ “Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I.-

IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.

...

⁵⁴ Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.-

...

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

...

58. Por su parte, relacionado con la dicotomía del comercio, el artículo 124 constitucional⁵⁵ prevé una regla general de asignación competencial entre la Federación y las entidades federativas. Dicha cláusula —frecuentemente denominada “residual”— dispone que *“las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”*.
59. Así, la expedición de leyes relativas al derecho civil aplicables para las entidades federativas no es facultad explícita del Congreso de la Unión, pues no está expresamente prevista en el artículo 73 constitucional o en los demás artículos de nuestra Ley Fundamental, mientras que las entidades federativas no tienen prohibición constitucional expresa para expedir normas generales en tal materia, pues no está comprendida entre las áreas o materias en donde la Constitución Federal prohíbe o condiciona⁵⁶ la actividad normativa de los Estados o de la Capital⁵⁷; por ende, las entidades federativas pueden emitir sus propios ordenamientos que regulen la materia civil y en donde es viable la existencia de regulación relacionada con el intercambio o enajenación de bienes y/o servicios entre personas, como actos regulados por el derecho civil.
60. **En contrapartida, toda vez que por mandato constitucional corresponde a la Federación legislar en materia de comercio**, entonces es el Congreso de la Unión quien debe emitir la norma aplicable a los actos que legalmente sean considerados como mercantiles (es decir, no civiles).
61. Así, a partir de ello se tiene que **tanto la Federación como las entidades federativas están facultados para emitir normativa en materia civil, la cual regirá en sus respectivas circunscripciones territoriales** (ámbito espacial de validez), pero sólo la Federación podrá emitir una norma en materia de comercio, la cual será aplicable tanto a nivel federal como local (estatal). Este sistema de distribución competencial conduce a cuestionarse ¿cómo distinguir entre un acto de comercio regido por el derecho civil y otro por el derecho mercantil?, o mejor dicho, ¿cómo saber la norma que resulta aplicable a un acto de comercio en particular?
62. Dos son los criterios que tradicionalmente se han usado para distinguir si un acto corresponde al derecho civil o al mercantil, uno de carácter **objetivo**, el cual parte de atender al acto realizado; en contrapartida, existe un criterio **subjetivo** que atiende a las personas que intervienen en el acto jurídico.
63. Así, dado que la enajenación o intercambio de bienes o servicios puede ser realizado por sujetos que en forma habitual lo practican, o bien, por quienes lo hacen ocasional o esporádicamente tenemos que un acto que entrañe el intercambio o enajenación de bienes o servicios será de carácter mercantil cuando:
- a) Alguno de los sujetos sea un comerciante o la ley le otorgue esa calidad a alguna de las partes (criterio subjetivo).
 - b) El acto realizado sea normativamente catalogado como acto de comercio (criterio objetivo o formal).

⁵⁵ Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

⁵⁶ **Artículo 117 de la Constitución Federal.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II. (derogada)

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, (...)

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (...)

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. (...)

Artículo 118 de la Constitución Federal. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República

⁵⁷ **Artículo 122 de la Constitución Federal.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. (...)

D. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México.

64. Este criterio de distinción es reconocido en la **legislación secundaria nacional**, respecto de la cual, en materia de comercio, encontramos que bajo la vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, el dieciséis de marzo de mil ochocientos cincuenta y cuatro se emitió el primer Código de Comercio⁵⁸ (también conocido como Código Lares), norma cuya vigencia fue efímera debido a los sucesos políticos de la época⁵⁹, lo que motivó que la legislación previa a mil ochocientos cincuenta y tres recobrara vigencia, como las Ordenanzas de Bilbao de mil setecientos treinta y siete.
65. Ya bajo la observancia de la Constitución Política de la República Mexicana de mil ochocientos cincuenta y siete, con fundamento en el artículo 72, fracción X⁶⁰, se elaboraron dos proyectos de codificaciones conocidos como (1) "Proyecto de Código Mercantil" (de mil ochocientos sesenta y nueve) y (2) "Proyecto de Código de Comercio" (de mil ochocientos setenta); sin embargo, ante la falta de uniformidad en la legislación de la materia, en mil ochocientos ochenta y cuatro⁶¹ se emitió un segundo Código de Comercio que estuvo en vigor hasta mil ochocientos ochenta y nueve, año en el cual se emitió el Código de Comercio vigente⁶².
66. Por su parte, en materia civil, en su oportunidad, el órgano legislativo federal emitió en mil novecientos veintiocho un Código Civil Federal (denominado "Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal"), mientras que las entidades federativas fueron haciendo lo propio en forma gradual.

C. ¿Qué tipo de actos de comercio realizan las casas de empeño?

67. Puede afirmarse que las casas de empeño son sujetos de derecho privado dedicados a prestar dinero al público a cambio de una garantía prendaria; esto es, por regla se trata de personas con fines de lucro (aunque pueden existir excepciones que no buscan lucro alguno, sino generar un beneficio social) que realizan actos de comercio, en forma destacada la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria.
68. El artículo 65 BIS de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁶³ define a las casas de empeño como *"los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles no reguladas por leyes y autoridades financieras que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria"*, por lo que el carácter de acto de comercio no es atribuible en forma intrínseca a la actividad realizada (celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria), sino que tal calificación deriva de la calidad de comerciante atribuida a esos sujetos por la realización de tales actos en forma habitual o profesional.
69. Al respecto, conviene ocuparse de la naturaleza del contrato de mutuo con garantía prendaria que celebran las casas de empeño así como de las entidades o sujetos que lo celebran, para lo cual debe indicarse que ese contrato — al igual que el contrato de prenda— están regulados por la legislación civil (local y federal) y por la legislación mercantil, según se evidencia a continuación.
70. El Código Civil Federal contiene regulación aplicable a aquellos actos a través de los cuales se otorga algo en prenda como garantía para el cumplimiento de un compromiso o de la devolución de un préstamo (actividad realizada por las casas de empeño, según se ha explicado). Los preceptos relativos disponen:

"Artículo 2,384.- El mutuo es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad".

⁵⁸ Inspirado en el Código de Comercio francés de 1807 y en el español de 1829.

⁵⁹ El triunfo de la revolución de Ayutla de 1854 generó que los liberales desconocieran parte de la legislación expedida con posterioridad al 31 de diciembre de 1852.

⁶⁰ Art. 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

X. Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias.

(...)

⁶¹ 20 de abril de 1884.

⁶² En vigor a partir del 1 de enero de 1890.

⁶³ Dicho artículo y otros más de ese ordenamiento se declararon constitucionales al resolver los precedentes de los cuales derivó la jurisprudencia de rubro: "CASAS DE EMPEÑO. PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, TIENEN TAL CARÁCTER TODOS LOS PROVEEDORES PERSONAS FÍSICAS O MORALES NO REGULADAS POR LEYES O AUTORIDADES FINANCIERAS, QUE EN FORMA HABITUAL O PROFESIONAL, REALICEN U OFERTEN AL PÚBLICO CONTRATOS U OPERACIONES DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INCLUYENDO LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA" (Décima Época, Registro: 2008033, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 127/2014 (10a.). Página: 849).

“Artículo 2393.- Es permitido estipular interés por el mutuo, ya consista en dinero, ya en géneros”.

“Artículo 2,856.- La prenda es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago”.

71. Como puede verse, civilmente se denomina mutuo al acto jurídico consistente en transferir la propiedad de una suma de dinero o de otros bienes fungibles (sustituibles por otros de la misma especie y calidad) a otra persona, quien se obliga a la devolución del dinero o bien entregado; es decir, se trata de un préstamo.

72. Similar regulación existe en la legislación civil del Estado de Sinaloa, en donde el contrato de mutuo está previsto del modo siguiente:

“Artículo 2266.- El mutuo es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad”.

“Artículo 2275.- Es permitido estipular interés por el mutuo, ya consista en dinero, ya en géneros”.

“Artículo 2737.- La prenda es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago”.

73. Por su parte, la legislación mercantil dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

CÓDIGO DE COMERCIO

“Art. 75. La ley reputa actos de comercio:

I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;

II. Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;

III. Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;

IV. Los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;

V. Las empresas de abastecimientos y suministros;

VI. Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados;

VII. Las empresas de fábricas y manufacturas;

(ADICIONADA [N. DE E. REFORMADA], D.O.F. 31 DE AGOSTO DE 1934)

VIII. Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo;

IX. Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;

(REFORMADA, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2006)

X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, **casas de empeño** y establecimientos de ventas en pública almoneda;

XI. Las empresas de espectáculos públicos;

XII. Las operaciones de comisión mercantil;

XIII. Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;

XIV. Las operaciones de Bancos;

XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;

XVI. Los contratos de seguros de toda especie;

XVII. Los depósitos por causa de comercio;

XVIII. Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;

XIX. Los cheques, letras de cambio ó remesas de dinero de una plaza á otra, entre toda clase de personas;

XX. Los vales u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;

XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

XXII. Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;

XXIII. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;

(ADICIONADA, D.O.F. 23 DE MAYO DE 2000)

XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE MAYO DE 2000)

XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial".

Artículo 358.- **Se reputa mercantil** el préstamo cuando se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas **se destinan a actos de comercio** y no para necesidades ajenas de éste. Se presume mercantil el préstamo que se contrae entre comerciantes...

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO

ARTÍCULO 334.- En materia de comercio, la prenda se constituye:

(F. DE E., D.O.F. DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1932)

I.- Por la entrega al acreedor, de los bienes o títulos de crédito, si éstos son al portador;

II.- Por el endoso de los títulos de crédito en favor del acreedor, si se trata de títulos nominativos, y por este mismo endoso y la correspondiente anotación en el registro, si los títulos son de los mencionados en el artículo 24;

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE AGOSTO DE 1933)

III.- Por la entrega, al acreedor, del título o del documento en que el crédito conste, cuando el título o crédito materia de la prenda no sean negociables, con inscripción del gravamen en el registro de emisión del título o con notificación hecha al deudor, según que se trate de títulos o créditos respecto de los cuales se exija o no tal registro;

(F. DE E., D.O.F. DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1932)

IV.- Por el depósito de los bienes o títulos, si éstos son al portador, en poder de un tercero que las partes hayan designado, y a disposición del acreedor;

V.- Por el depósito de los bienes, a disposición del acreedor, en locales cuyas llaves queden en poder de éste, aun cuando tales locales sean de la propiedad o se encuentren dentro del establecimiento del deudor;

(F. DE E., D.O.F. DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1932)

VI.- Por la entrega o endoso del título representativo de los bienes objeto del contrato, o por la emisión o el endoso del bono de prenda relativo;

VII.- Por la inscripción del contrato de crédito refaccionario o de habilitación o avío, en los términos del artículo 326;

VIII.- Por el cumplimiento de los requisitos que señala la Ley General de Instituciones de Crédito, si se trata de créditos en libros".

74. Como puede apreciarse, conforme al artículo 75 del Código de Comercio, se diferencia entre los actos jurídicos que se estiman "mercantiles" o "de comercio", a partir del criterio híbrido que distingue entre el **sujeto** que realiza el acto (fracciones V, VI, VII, VIII, IX, **X** y XI), o bien, por el **acto** en sí mismo realizado (fracciones I, II, IV, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXIV y XXV) e, incluso, en algunos casos, en supuestos que **mezclan tanto al sujeto como al acto** (fracciones III, XX, XXI, XXII y XXIII).

75. Particular mención merece lo previsto en la fracción X del artículo en comento, en el cual se **dispone que los actos realizados por “las casas de empeño” se consideran actos mercantiles**. Al respecto, la Real Academia Española refiere que el verbo “empeñar” significa “...*dar algo en prenda como garantía para el cumplimiento de un compromiso o de la devolución de un préstamo*”, conducta que resulta acorde con el contrato de mutuo.
76. Destaca que, ante el sistema híbrido contenido en la legislación mercantil, a *contario sensu*, cuando no se actualice alguno de los aspectos precisados (criterios objetivo o subjetivo), el acto se calificará como de carácter civil y, por tanto, se regirá por la legislación en materia civil, respecto de la cual, tanto la Federación como cada una de las entidades federativas están en potestad de emitir su propia normativa civil, la cual será aplicable en sus respectivas esferas competenciales.
77. Así, atendiendo a la naturaleza de las personas que celebran habitualmente los contratos de mutuo con garantía prendaria, las mismas se pueden englobar en tres diversos tipos:
- a) Entidades financieras (como las instituciones de crédito), en cuyo caso se atiende a la naturaleza del sujeto que celebra los actos estimados de comercio.
 - b) Casas de empeño (constituidas como sociedades mercantiles), quienes según se ha explicado, por regla tienen un objeto de lucro pero no están reguladas como instituciones financieras, en cuyo caso a la actividad se considera un mero acto de comercio.
 - c) Instituciones de asistencia privada (como el Nacional Monte de Piedad), quienes no tienen objeto de lucro.
78. A partir de lo expuesto, se puede concluir que **el contrato de mutuo con garantía prendaria no tiene intrínsecamente el carácter de acto de comercio**, pues tal calidad **no deriva de la naturaleza propia del contrato, sino que su calificativo como acto de comercio proviene del sujeto que lo realiza habitualmente** (es decir, es de carácter subjetivo), por lo que **tendrá tal carácter el realizado por las instituciones financieras o por las casas de empeño** y, por tanto, la celebración de los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria está regida por la normativa en materia mercantil que resulte aplicable, la cual corresponde emitir al Congreso de la Unión.
79. Se ha precisado que, históricamente, la actividad comercial (intercambio y enajenación de bienes, productos y/o servicios) es realizada tanto en el ámbito civil (en forma ordinaria por cualquier persona) como en el mercantil (por comerciantes, quienes lo realizan en forma profesional y como actividad primordial) siendo que **por virtud de los ordenamientos correspondientes** (tanto locales — en el caso del derecho civil— como federales) **se establecen los requisitos de validez** (esenciales y/o accidentales) de los diversos actos jurídicos mediante los cuales se desarrolla esa actividad.
80. Con base en lo explicado es posible afirmar que **las casas de empeño son sujetos de derecho mercantil** (comerciantes, por ser entes **profesionales** en esa actividad, la cual realizan con fines de lucro) que en forma habitual celebran con el público **contratos de mutuo con interés y garantía prendaria**, actos jurídicos los cuales conforme a la legislación mercantil, **son actos de comercio** y, por tanto, **su regulación está encomendada al Congreso Federal**, conforme a lo previsto en los artículos 73, fracción X, en relación a los numerales 116, 117, 118 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, todo lo relativo al acto jurídico realizado en forma primordial y destacada por las casas de empeño (contratos de mutuo con interés y garantía prendaria), debe ser regulado por la Federación, por corresponder a un aspecto que competencialmente le ha sido asignado en forma exclusiva a las autoridades federales. Al caso es aplicable, el criterio sostenido en la tesis de rubro: “BASES DE OPERACIÓN DE LAS CASAS DE EMPEÑO DEL ESTADO DE SONORA. LA LEY RELATIVA Y SU REGLAMENTO SON INCONSTITUCIONALES”⁶⁴.
- D. ¿El contenido normativo previsto en la ley que Regula las Casas de empeño en el Estado de Sinaloa se realizó dentro de los márgenes que competen al Congreso Local o, en su caso, invadió la competencia de la autoridad Federal?**
81. En primer término, conviene traer a colación lo expresado en la iniciativa de ley correspondiente presentada por uno de los integrantes de la legislatura local⁶⁵, en donde se refirió:

⁶⁴ Novena Época, Registro: 162925, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Febrero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XXIII/2011, Página: 609.

⁶⁵ Presentada por el diputado local Mario Imaz López.

"En el Estado de Sinaloa, el constante crecimiento de la población constituye un importante reto para proporcionar desarrollo social a la población que a la vez forje una mejor calidad de vida que venere el pleno desarrollo de la dignidad humana.

Del 2008 al 2010 la pobreza en el estado de Sinaloa pasó de ser un 32.5 a un 36.5 por ciento, lo cual indica un aumento del 4 por ciento de pobreza según el análisis realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales.

Los datos revelan que la pobreza oficial a nivel estado pasó de afectar a 886 mil personas en 2008, a 1 millón 011 mil, 013 en el 2010, habitantes que actualmente viven en pobreza extrema o moderada y que muestran una carencia del 2.2 por ciento.

En ese contexto el Estado de Sinaloa con respecto a las 31 entidades federativas restantes, ocupó el lugar tercero de veinticuatro en porcentaje de población en pobreza, y el lugar 23 en porcentaje de población en pobreza extrema. Por lo tanto se ubica dentro de las 10 entidades con menor pobreza en el país (Año 2012).

*No obstante, a pesar de la disminución de la pobreza, la sociedad sinaloense de alguna forma recurre a financiamiento de forma distinta a la que ofrece el sistema bancario en el Estado, recurriendo a las "casas de empeño" que prestan dinero por conducto de un contrato de mutuo con interés con garantía prendaria, que **en la mayoría de los casos estos negocios, realizan operaciones contrarias a leyes financieras y las condiciones de trato, reglas y penas convencionales para con el consumidor, las cuales quedan a la decisión de los propietarios de estos negocios.***

Por lo que es necesario que estos tipos de negocios sean regulados por normas estatales que permitan otorgar certeza y legalidad a los ciudadanos que se ven en la necesidad de recurrir a este tipo de préstamos económicos.

Solo como referencia en un muestreo realizado en la ciudad de México y zona conurbada por la Procuraduría General del Consumidor (PROFECO) sobre los hábitos de consumo en las casas de empeño aplicado sobre 1000 encuestas, arrojó los siguientes datos:

- 57.2% empeñó al menos una vez en el último año.
- 71.5% empeño alhajas.
- 38.7% empeñó a un plazo de tres meses.
- 30.3% le prestaron el 50% del avalúo.
- 16.2% le cobraron el 4% mensual.
- 73.6% firmó algún documento al empeñar.
- 23.4% usó el dinero para pagar otras deudas.
- 7.8% mencionó que tuvo algún problema con la casa de empeño. Y de estos:
 - 24.7% mencionó los cobros extras con motivo de queja.
 - 37.9% se quejó en la casa de empeño y no se resolvió su queja.
 - 16.3% no recuperó su prenda.

El empeño es, después del préstamo entre familiares, el mecanismo al que acude la mayoría de la población sobre todo de menores recursos para obtener financiamiento y enfrentar dificultades derivadas de falta de liquidez.

En el ámbito federal estos negocios son regulados por la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Norma Oficial Mexicana NOM-179-SCFI-2007 que establece que hasta en tanto no registren el contrato de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) no podrán realizar actividades con esas características de contrato de mutuo con interés con garantía prendaria.

*Por lo tanto, **es necesario garantizar al ciudadano un mejor servicio mediante un padrón de estas empresas y tener información de su cuentan con la solvencia económica y moral, así como las garantías para responder a sus consumidores y contribuir a su fiscalización.** De lo contrario, se expone a la población a los abusos que pudieran darse por parte de estos negocios, ya sea porque cobren intereses muy superiores a los bancarios, vendan prendas antes de vencer los plazos de su pago, acepten prendas sin identificar al pignorante o de las que se dude su procedencia, no contraten un seguro de robo de las prendas, cobren cargos distintos a los fines del empeño, acepten bienes inmuebles como prendas, entre muchas otras.*

Asimismo, es necesario que los permisionarios tengan obligaciones como presentar denuncias ante el ministerio público, llevar una contabilidad y requerir al pignorante acreditar la propiedad, entre otras; por otra parte solo el Gobierno del Estado pueda otorgar los permisos y exista la obligación de que realice constantemente la revisión y revalidación de los mismos, por lo menos de manera anual, se realicen visitas de inspecciones y en caso de encontrar irregularidades se apliquen sanciones administrativas que incluso puedan derivar en la cancelación del permiso o en denuncias penales y civiles correspondientes..”

82. A su vez, en la iniciativa presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa se expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

“...Por otro lado, actualmente en nuestra Entidad, el número de Casas de Empeño ha aumentado considerablemente; ello en razón de que ha surgido como un medio de financiamiento que se ha convertido en una práctica común para miles de personas, la mayoría de escasos recursos económicos, que necesitan de liquidez monetaria de forma inmediata para cubrir las contingencias diarias que se les presentan.

Lamentablemente, este tipo de establecimientos no cuentan con ninguna ley que permita su supervisión, ni que regule su operación y funcionamiento, por lo que las personas que recurren a éstas en busca de un crédito se encuentran totalmente desprotegidas.

Si bien, las casas de empeño tuvieron un origen eminentemente social, las operaciones que hoy en día realizan se han ido transformando hasta constituir una auténtica operación mercantil.

Así pues, por una parte, las sociedades que funcionan como casas de empeño, celebran actos de comercio, y por tanto, les es aplicable la regulación federal en relación al contrato que celebran con los usuarios de este servicio, ello no es obstáculo para que las entidades federativas regulen el permiso que el establecimiento debe obtener para ofertar al público la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, pues dicha facultad no se le otorga expresamente al Congreso de la Unión en la Constitución Federal, por lo que es competencia de los Congresos Locales en términos del artículo 124 de nuestra Carta Magna.

(...)

Como ya se ha dicho, hasta la fecha en nuestra entidad las casas de empeño siguen constituyéndose sin ningún marco legal que autorice su establecimiento, es por eso que la presente iniciativa de Ley tiene por objeto regular la instalación y funcionamiento de las Casas de Empeño, y de ésta manera al ejercer el Estado un control sobre la apertura de los establecimientos redundará en beneficio de la sociedad.

(...)

En ese sentido, es necesario legislar en esta materia, toda vez que conlleva beneficios importantes para la sociedad, pues se destaca en el contenido de la iniciativa de ley, lo siguiente:

- *Se establece como objeto regular la instalación y el funcionamiento de todos aquellos establecimientos que, en forma habitual o profesional, realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria;*
- *Se señala como obligación inscribirse ante el Registro Estatal de Casas de Empeño;*
- *Se prevé la necesidad de contratar en forma inmediata de una póliza de seguros que le permita responder por los daños y perjuicios que pudiera causarse a las prendas dadas en garantía;*
- *Se instaura las causales que motivarán la aplicación de una multa, la suspensión temporal del permiso, la cancelación definitiva del mismo, clausura temporal o definitiva del establecimiento;*
- *Se crea la obligación del pignorante de identificarse y acreditar la propiedad del bien en prenda, sea con documentación o manifestación bajo protesta de decir verdad;*

- También señala que se deberá informar a la Procuraduría General de Justicia del Estado y a la Secretaría de Seguridad Pública sobre las transacciones que se realicen en las casas de empeño de conformidad con los lineamientos señalados en ley, y
- Se instituye la obligatoriedad de las casas de empeño de contar con el permiso expedido por la autoridad correspondiente para su instalación y debido funcionamiento.

Por tanto, esta normatividad brindará certeza jurídica a los usuarios y permitirá transparentar esta actividad, en aras de proteger el patrimonio de los sinaloenses...”.

83. De las iniciativas en comento se obtiene con claridad:

- El reconocimiento en cuanto a que las casas de empeño están reguladas por el Código de Comercio, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Norma Oficial Mexicana NOM-179-SCFI-2007 y que realizan actos calificados como mercantiles, como lo son los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria.
- La competencia expresa de la Federación para legislar en lo referente a la materia de comercio y, simultáneamente, la facultad residual de los Estados para regular lo relativo a los permisos para los establecimientos dedicados a esa actividad económica.
- La necesidad de que, en el ámbito de competencias que le corresponde a las entidades federativas, se regule en el estado de Sinaloa lo relativo a la instalación, operación y funcionamiento de las casas de empeño.

84. Lo anterior revela que mediante la expedición de la norma en comento, la intención primordial fue legislar al nivel estatal **sobre los aspectos relacionados con la instalación, operación y funcionamiento de las casas de empeño**, por lo que resulta conveniente verificar si el resultado contenido en la ley atiende o no a esa pretensión, para cuyo análisis a continuación se sintetiza lo establecido en las distintas porciones normativas integrantes de ese cuerpo legislativo.

Artículo	Síntesis de contenido
1	Objeto de la ley (regular la instalación y funcionamiento de casas de empeño)
2	Definición de diversos conceptos
3	Determinación de autoridades a quienes compete la aplicación de la ley
4	Supletoriedad de la ley
5	Facultades de la Secretaría de Administración y Finanzas
6	Obligación de contar con permiso para instalación y funcionamiento
7	Obligación de colocar en un lugar visible el permiso otorgado
8	Vigencia de los permisos
9	Causación de derechos por la expedición, modificación, revalidación o reposición del permiso
10	Posibilidad de interponer el recurso de inconformidad contra la expedición, modificación, revalidación o reposición del permiso
11	Requisitos para obtener el permiso de instalación y funcionamiento
12 y 13	Plazo para resolver lo relativo a la solicitud de permiso
14	Consecuencia de la falsedad de datos en la solicitud
15	Notificación del permiso
16	Requisitos mínimos del permiso
17	Casos de modificación del permiso
18	Plazo para solicitar la modificación del permiso
19	Requisitos para solicitar la modificación del permiso
20	Plazo para resolver lo relativo a la modificación del permiso
21	Plazo para revalidar los permisos
22	Plazo para resolver sobre la revalidación de permisos
23	Casos para solicitar la reposición del permiso

24	Requisitos para solicitar la reposición del permiso
25	Plazo para resolver sobre la reposición del permiso
26	Aspectos que componen el Registro Estatal de Casas de Empeño
27 y 28	Obligaciones de los permisionarios
29	Prohibiciones respecto de las garantías otorgadas
30	Obligaciones de las casas de empeño en caso de pérdida o robo de las garantías
31	Facultades de verificación
32 a 34	Sanciones procedentes y casos para su imposición
35	Casos de cancelación de permisos
36	Elementos para la individualización de sanciones
37 a 40	Procedimiento para la imposición de sanciones
41	Plazo para la prescripción de la facultades sancionatorias
42	Interrupción de la prescripción
43	Quejas en contra de servidores públicos
44 a 62	Regulación del recurso administrativo de revisión

85. Para emprender el estudio del motivo de inconstitucionalidad propuesto por la parte actora, debe reiterarse que, conforme a lo hasta ahora explicado, todo lo relativo a los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria celebrados por las casas de empeño, debe ser regulado por la Federación, mientras que existen otros aspectos relacionados con las casas de empeño que pueden ser normados por autoridades locales o municipales, como lo es lo relativo al **lugar o espacio físico** (establecimiento) en el cual se celebran los actos de comercio o el funcionamiento de esas negociaciones (en lo relativo a horarios y demás aspectos relativos a cómo operar como negociación) y que es precisamente el aspecto que se buscó normar mediante la ley ahora cuestionada, según se sigue del correspondiente proceso legislativo.
86. En relación con el establecimiento en donde se celebran los actos de comercio (en concreto, los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria por parte de profesionales —casas de empeño—), debe decirse que la regulación relativa no está encomendada a las autoridades federales, por lo que debe atenderse a lo previsto en los artículos 115, 116 y 122 constitucionales, de cuyos contenidos se obtiene, en lo que interesa, lo siguiente:
- Los municipios tienen facultades para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal, participar en la formulación de planes de desarrollo regional, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y otorgar licencias y permisos para construcciones —artículo 115, fracción II, incisos d); V, incisos d), e) y f)—.
 - A las entidades federativas compete legislar en todo aquello que no esté expresamente previsto para las autoridades federales o municipales, pero siempre atendiendo a las previsiones y límites constitucionales (artículos 124, 116, 117 y 118 constitucionales).
 - La Ciudad de México podrá legislar respecto de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, la prestación de servicios públicos a su cargo, así como de las demás materias que no estén expresamente asignadas a las autoridades federales, haciéndolo dentro de los límites constitucionalmente previstos para ello (artículos 124 y 122 constitucionales).
87. Lo anterior implica que tanto las entidades federativas como los municipios cuentan con potestades para regular ciertos aspectos relacionados con los establecimientos mercantiles pues las facultades precisadas inciden en aspectos vinculados con el lugar donde se celebran actos de comercio, como lo es el otorgamiento de permisos para la construcción de comercios, la utilización del suelo, el desarrollo urbano del municipio, impuestos en materia inmobiliaria, etc.

88. Esa regulación puede ser muy compleja, al incluir aspectos como la instalación, operación y funcionamiento de los establecimientos comerciales, así como la regulación atinente a su seguridad y otras cuestiones que envuelven la actividad cotidiana de quienes se dedican al comercio y, en particular, a realizar actos mercantiles en forma profesional (comerciantes).
89. A partir del estudio del contenido de los preceptos legales que integran la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa se sigue que lo expuesto por la autoridad actora resulta infundado en una parte y fundado en otra, según se explica a continuación.
90. La parte **infundada** de lo aducido por la parte actora se refiere a los artículos **1 a 10; 11, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, y XII; 12 a 26; 27, fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII; 31, 32, 33, fracciones I, III, V, VI y VII; 34, fracciones I, II y III, y 35 a 62**; ello porque lo previsto en tales preceptos se ajusta a los aspectos que corresponde legislar a las autoridades locales.
91. En efecto, como se ha establecido, en términos de lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Federación corresponde legislar en materia de comercio, lo cual incluye lo atinente a la determinación de los actos que legalmente sean considerados de comercio, entre los cuales están los actos jurídicos realizados por las casas de empeño (a quienes normativamente se considera comerciantes); por ende, la regulación aplicable y exigible a los actos jurídicos realizados por esos sujetos (primordialmente, los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) debe ser emitida por las autoridades federales, esto es, el Congreso de la Unión, sin que los aspectos como la forma de operación de esos establecimientos (como lo relativo a los permisos para su operación, horarios de funcionamiento, uso de suelo, pago de derechos por la expedición de constancias y autorizaciones) esté reservado en forma exclusiva a las autoridades federales sino que, por el contrario, esos aspectos pueden ser normados por las entidades federativas.
92. Ciertamente, en los artículos **1° y 2°** de la norma impugnada se prevé el objeto de ese ordenamiento (regular la instalación y funcionamiento de establecimientos mercantiles destinados a realizar en forma habitual y profesional contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) y a definir los conceptos que se estimaron más importantes para dar claridad a tal ordenamiento, aspectos que en forma alguna interfieren con la potestad del Congreso de la Unión para legislar respecto de los la materia de comercio, dado que no tienen trascendencia respecto del acto jurídico realizado por las casas de empeño (contrato de mutuo con interés y garantía prendaria), el cual es calificado como un “acto de comercio” (criterio objetivo de identificación), ni con la determinación de quiénes son considerados como comerciantes (criterio subjetivo).
93. En concordancia con el objeto de la ley impugnada, su artículo **3°** dispone que la aplicación de ese ordenamiento corresponde al Gobierno del estado de Sinaloa, quien lo hará por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo de esa entidad, quien tendrá las facultades previstas en el artículo **5** de ese ordenamiento, siendo que en ninguna de ellas se prevé la potestad de normar aspectos relacionados con el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria; por el contrario, se trata de facultades relativas a trámites administrativos como es tramitar y resolver lo relativo a la expedición, modificación, revalidación, reposición y cancelación de permisos para la instalación y funcionamiento de casas de empeño y sancionar por la inobservancia de los deberes previstos en ese ordenamiento.
94. El artículo 4 de ese ordenamiento prevé una cuestión meramente procedimental como es la supletoriedad de esa norma en tanto que su numeral **6** establece el deber de los establecimientos mercantiles destinados a ofrecer el servicio de casa de empeño, de contar con el permiso para instalación y funcionamiento, previo cumplimiento de los requisitos precisados en el artículo **11** de ese ordenamiento, acto administrativo que deberá estar visible en forma permanente en el propio local (artículo **7**) y que debe cumplir los requisitos mínimos previstos en el artículo **16** de ese ordenamiento, cuya vigencia será de un año (numeral **8**); esto es, en esos preceptos no se establece alguno vinculado con aspectos atinentes al contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, sino sólo cuestiones relativas al acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa local autoriza o no el funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro de su espacio territorial, es decir, aspectos que se circunscriben al ámbito competencial asignado constitucionalmente a las entidades federativas.
95. Los numerales **12 y 13** de ese ordenamiento se ocupan de los plazos para que la autoridad administrativa local analice y resuelva sobre la solicitud del permiso y la posibilidad de realizar visitas de inspección para constatar lo manifestado en la documentación correspondiente, así como de realizar requerimientos; mientras que el artículo **14** dispone la consecuencia de presentar información o datos falsos con motivo de esos trámites administrativos. A su vez, el artículo 15 regula la forma de comunicar al interesado sobre el otorgamiento del permiso solicitado, el cual

- podrá modificarse por la autoridad cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 17 de esa norma, o bien por el interesado, a petición hecha en el plazo de diez días siguientes a la actualización de alguno de esos casos (artículo 18), previo cumplimiento de los requisitos previstos en el numeral 19 de esa norma, lo cual será resuelto en el plazo máximo de treinta días hábiles siguientes a la recepción de los documentos respectivos (artículo 20).
96. El permiso otorgado por la autoridad administrativa local podrá revalidarse previa solicitud hecha antes de su vencimiento y cumplimiento de los requisitos respectivos (artículo 21), para lo cual la autoridad cuenta con el plazo de diez días (numeral 22) y, en el eventual caso de que el documento respectivo sea extraviado, los artículos 23 a 25 regulan el procedimiento para su reposición.
97. En artículo 26 de ese ordenamiento se dispone la creación de un registro estatal de casas de empeño, cuyo funcionamiento se asigna a la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo de Sinaloa y, para tal efecto, normativamente se establecen los aspectos que integrarán ese registro.
98. El capítulo VI de esa norma (artículos 27 a 30) contiene las diversas obligaciones de los permisionarios (casas de empeño), las cuales puede catalogarse del modo siguiente:
- Frente a la autoridad administrativa local (previstas en el artículo 27, fracciones I, II, VII, VIII, IX y X), las cuales se refieren sustancialmente al deber de otorgar la información que sea requerida y permitir la inspección de la autoridad administrativa.
 - Frente a los usuarios con motivo de los contratos de mutuo celebrados (previstas en las fracciones **III, IV y V del artículo 27 y en los numerales 28, 29 y 30**), en las que están los deberes siguientes:
 - Solicitar al pignorante su identificación y comprobante de domicilio, así como la propiedad del bien otorgado en garantía con motivo del contrato de mutuo.
 - Otorgar el pignorante una copia del contrato celebrado, sin espacios en blanco y firmado por todos los participantes del acto.
 - Internas o administrativas (previstas en las fracciones VI y XII), consistentes en llevar registros de los actos jurídicos (contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) realizados.
 - Frente a terceros (previstas en la fracción XI del artículo 27), como lo es presentar denuncias penales.
99. El artículo 31 del ordenamiento analizado dispone la potestad de la autoridad administrativa local para ordenar la práctica de visitas de inspección o verificación mientras que el numeral 32 prevé los diversos tipos de sanciones administrativas (multa, suspensión temporal del o cancelación del permiso) procedentes ante el eventual incumplimiento de los deberes a cargo de las casas de empeño, y el artículo 33 señala las conductas que serán sancionadas con multa y los importes correspondientes, en tanto que los artículos 34 y 35 señalan las irregularidades sancionadas con la suspensión temporal o la cancelación del permiso, respectivamente.
100. De igual manera, los artículos 36 y 37 de la ley ahora impugnada están relacionados con aspectos del derecho administrativo sancionador pues en ellos se regulan los aspectos a considerar en la imposición de sanciones y el deber de respetar las formalidades esenciales del procedimiento, así como el plazo para que la autoridad emita la resolución correspondiente (**artículo 38**) y la forma de proceder ante el eventual concurso de conductas irregulares (**numeral 39**).
101. En el artículo 40 se establece que la responsabilidad administrativa no exime al infractor de otro tipo de responsabilidad, mientras que el numeral 41 establece el plazo de cinco años para que prescriba la potestad sancionatoria de la autoridad administrativa local, plazo que será interrumpido cuando exista impugnación (artículo 42).
102. El artículo 43 de la ley en comento dispone el derecho de cualquier persona de presentar quejas en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de los deberes a su cargo derivados de la norma precisada y que ello será sancionado conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, independientemente de las responsabilidades civiles o penales a que hubiera lugar.
103. Finalmente, en los artículos 44 a 62 de la ley impugnada se establece toda la regulación relativa al recurso administrativo de revisión relacionado con los permisos regulados por ese ordenamiento, como su carácter optativo; plazos para interposición y resolución, requisitos del escrito respectivo, causas de desechamiento, improcedencia y sobreseimiento, alcance de lo resuelto y demás aspectos relativos a tal medio de impugnación.

104. Como puede apreciarse, en la ley impugnada (con excepción de lo previsto en los artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29 y 30), el Congreso estatal se ocupó de aspectos que incumben a su ámbito competencial pues, medularmente reguló lo atiente a los permisos para el funcionamiento de cierto tipo de negociaciones mercantiles (casas de empeño), como lo es la vigencia de permisos y revalidaciones, requisitos para su obtención, obligaciones de los permisionarios, facultades de las autoridades administrativas (de vigilancia y sanción), y todos los aspectos relacionados con la operación esas negociaciones cuando operen en su espacio geográfico; por ende, al desarrollar normativamente el ordenamiento en comento (con la salvedad precisada), no se afectó el ámbito competencial de la Federación para legislar en materia de comercio pues mediante lo previsto en los artículos **1 a 10; 11, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, y XII; 12 a 26; 27, fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII; 31, 32, 33, fracciones I, III, V, VI y VII; 34, fracciones I, II y III, y 35 a 62**, de esa norma, la legislatura local no se ocupó de **aspectos configurativos** del acto de comercio (contrato de mutuo con interés y garantía prendaria) realizado por las casas de empeño, sino de cuestiones relacionadas con el funcionamiento y operación de negociaciones que realizan actividades dentro de su territorio.
105. Así, toda vez que la regulación contenida en los referidos preceptos está encaminada a reglar lo relativo a (1) la obtención de permisos para funcionar como casa de empeño, (2) la renovación, reposición y revocación de esos permisos y los trámites respectivos, (3) los medios de impugnación procedentes, (4) las obligaciones de los permisionarios, (5) la potestad de la autoridad para verificar que el funcionamiento del establecimiento se realiza acorde con la ley, (6) las sanciones aplicables y (7) los demás aspectos relativos con el funcionamiento del establecimiento respectivo y, por tanto, a *contrario sensu*, no están enfocados en regular la materia que constitucionalmente es asignada a la Federación (comercio, entendiéndose esto en el caso como el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria celebrado entre una casa de empeño y el público en general), entonces es de concluir que no asiste razón a la parte actora en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad, al menos por lo que toca a los preceptos ya indicados; de ahí lo parcialmente **infundado** del concepto de invalidez propuesto.
106. En cambio, la parte **fundada** del motivo de invalidez expresado por la autoridad demandante se refiere a los **artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, los cuales disponen:

“Artículo 11. Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:

I. (...)

*XI. **Póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionarse a los pignorantes**, cuyo monto mínimo sea equivalente a doce mil unidades de medida y actualización. Este requisito podrá cubrirse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la aprobación de la solicitud. En caso de no presentarla la Secretaría revocará el permiso y se lo notificará al solicitante; y*

(...)”

“Artículo 27. Los permisionarios tienen las siguientes obligaciones:

I. (...)

*III. **Solicitar**, antes de la suscripción del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, **la identificación y comprobante de domicilio del pignorante, únicamente podrán aceptarse como identificación la credencial para votar, la licencia de conducir, el pasaporte, la cédula profesional o la cartilla del servicio militar nacional;***

*IV. **Requerir al pignorante la acreditación de la propiedad del bien en prenda;***

*V. **Proporcionar al pignorante un tanto del respectivo contrato de mutuo con interés y garantía prendaria**, sin espacios en blanco y debidamente firmado por ambas partes;*

(...)

*“Artículo 28. Las casas de empeño deberán **adoptar las medidas indispensables para cerciorarse de la identidad de los pignorantes y su propiedad sobre los bienes pignorados**, para lo cual requerirá los documentos que los acrediten.*

*En caso de no contar el pignorante con la documentación que acredite la propiedad del bien pignorado, **deberá emitir manifiesto, bajo protesta de decir verdad, en el que reconozca expresamente que es su legítimo e indiscutible propietario y señale cómo obtuvo la propiedad del bien.***

El incumplimiento de este artículo será sancionado en los términos del artículo 234 del Código Penal para el Estado de Sinaloa”.

*“Artículo 29. En los **establecimientos no podrán utilizarse, bajo ningún título, los objetos pignorados en beneficio de persona alguna**”.*

*“Artículo 30. **En caso de pérdida o robo de la prenda almacenada, la casa de empeño pagará al deudor la diferencia entre el préstamo otorgado y el importe fijado como avalúo**”.*

“En ningún caso se podrá deducir de esta cantidad los intereses devengados o los gastos de almacenaje, derivados de la guarda y custodia de la prenda”.

“Artículo 33. Se impondrá a la persona física o moral que resulta responsable de una casa de empeño, multas de cincuenta a quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización por:

I. (...)

*II. **Cancelar, con anticipación a la fecha de conclusión del período de vigencia, la póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a los pignorantes;***

III. (...)

*IV. **Realizar contratos sin que el pignorante acredite su identidad;***

(...)”

“Artículo 34. Se impondrá suspensión temporal del permiso hasta por treinta días naturales, por:

I. (...)

*IV. **Omitir renovar la póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios a los pignorantes, dentro del término de tres días hábiles contados a partir de que haya recibido personalmente y por escrito el requerimiento para ello por parte de la Secretaría;***

V

*V. **Aceptar bienes en garantía prendaria, de manera reiterada, sin que el pignorante acredite su identidad, entendiéndose por reiteración la repetición de la conducta, hasta en tres ocasiones en un periodo de treinta días”.***

107. Como puede apreciarse, en los preceptos legales transcritos se establece, en esencia, lo siguiente:

- La obligación de quienes quieran instalar un casa de empeño en Sinaloa, de exhibir con la solicitud correspondiente, la póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que puedan causarse con motivo de la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, la cual deberá ser equivalente, al menos a doce mil unidades de medida y actualización (artículo 11, fracción XI).
- La obligación de los permisionarios de:
 - a) Solicitar, antes de la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, la identificación y comprobante de domicilio de la contraparte, así como la precisión de los documentos aptos para tal efecto (artículo 27, fracción III).
 - b) Requerir al pignorante el acreditamiento de la propiedad del bien dado en prenda (artículo 27, fracción IV) y de adoptar medidas para cerciorarse de la identidad de los pignorantes y de la propiedad de la garantía otorgada, así como que en el caso de no poderse acreditar tal extremo, bastará la manifestación bajo protesta de decir verdad (artículo 28).
 - c) Dar al pignorante un tanto del contrato celebrado, sin espacios en blanco y firmados por ambas partes (artículo 27, fracción V).
- La prohibición de utilizar bajo cualquier título los objetos dados en prenda (artículo 29).

- La obligación de pagar al pignorante la diferencia entre el préstamo otorgado y el importe del avalúo en caso de pérdida o robo del bien otorgado en prenda y la prohibición de deducir de dicha cantidad los intereses devengados o los gastos de almacenaje (artículo 30).
 - La posibilidad de que sancione con una multa a quien cancele en forma previa a la conclusión de la vigencia, la póliza del seguro para garantizar los daños y perjuicios causados al pignorante, así como a quien realice contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, sin verificar la identidad del pignorante (artículo 33, fracciones II y IV).
 - La posibilidad de sancionar con la suspensión temporal del permiso hasta por treinta días naturales a quien omita renovar la póliza del seguro para garantizar daños y perjuicios a los pignorantes, así como a quien reiteradamente reciba bienes en garantía, sin constatar la identidad del pignorante.
108. Para evidenciar lo parcialmente fundado del concepto de invalidez en estudio es necesario reiterar que conforme al sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Federal, corresponde a la Federación legislar en materia de comercio, lo cual incluye **establecer los criterios a partir de los cuales se determinen (1) los actos considerados de comercio** —criterio objetivo— y **(2) quiénes tienen la calidad de comerciantes** —criterio subjetivo—, así como (3) los demás aspectos inherentes a la materia de comercio, como serán las obligaciones particulares y demás reglas aplicables, incluso las procesales.
109. Por su parte, en términos del artículo 124 constitucional, a las entidades federativas compete legislar en los aspectos relativos a la operación y funcionamiento de los establecimientos mercantiles dentro de su circunscripción territorial, así como a la materia civil (en donde puede regularse el contrato de mutuo realizado por quienes no tengan la calidad de comerciantes), en el entendido que al normar lo atinente al funcionamiento de las negociaciones, las entidades federativas no pueden abarcar aspectos intrínsecos a los actos que realizan los comerciantes, puesto que ello está reservado constitucionalmente a las autoridades federales por virtud de lo previsto en el artículo 73, fracción X, constitucional.
110. Así, dado que las casas de empeño normativamente son considerados sujetos del derecho mercantil (criterio subjetivo) y realizan actos de comercio (criterio objetivo) como lo es el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, entonces la facultad para normar lo relativo a ese tipo de acto jurídico compete a las autoridades federales (Congreso de la Unión), mientras que aspectos como los requisitos y reglas para la operación de cualquier tipo de negociación (incluso las mercantiles), puede ser ejercida por las entidades federativas a condición de que invada alguna de las potestades constitucionalmente asignadas a las autoridades federales.
111. Lo expuesto es coincidente con el criterio adoptado por unanimidad de los integrantes de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, en sesión de siete de marzo de dos mil doce, el amparo en revisión 687/2011, del cual derivó la tesis de rubro: “CASAS DE EMPEÑO. LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR EL PERMISO QUE EL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL DEBE OBTENER PARA OFRECER AL PÚBLICO LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, NO INVADE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN”⁶⁶.
112. Igualmente, este Pleno ha considerado que —por regla general— los temas o materias sobre los cuales el Congreso de la Unión está autorizado para legislar suelen ser más amplios que los asignados a las legislaturas locales, en cuanto se refieren a cuestiones que pueden interesar a toda la República y a los mexicanos en general, conforme a los principios del federalismo, tales como la justa y equilibrada distribución de la riqueza nacional, el fortalecimiento económico, político y social de los Estados y la promoción del desarrollo regional, sin desconocer que las leyes que de tal órgano provienen, también pueden orientar la coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios para cumplir de forma integral sus funciones, con respeto a sus espacios de competencia⁶⁷. Ejemplo de ello es que esta Corte ha determinado que de los artículos 73, fracciones

⁶⁶ Décima Época, Registro: 2000955, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXIII/2012 (10a.), Página: 255.

⁶⁷ Véase la ejecutoria correspondiente al amparo en revisión 32/2005.

X y XXIX-E, en relación con los numerales 25 y 28 de la Constitución Federal se desprende la facultad de las autoridades federales en materia de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, fundamentalmente las de abasto y las que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, de los cuales deriva la potestad de legislar sobre la organización y defensa de los consumidores⁶⁸.

113. Sobre las bases expuestas este Pleno considera que lo previsto en los artículos **11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa— son contrarios al sistema de distribución de competencias previsto en los artículos 73, fracción X y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tales normas están encaminadas a regular aspectos vinculados con el acto jurídico realizado por cierto tipo de sujetos que legamente se consideran comerciantes (casas de empeño), como lo es el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, aspecto que corresponde normar a la materia de comercio, cuya potestad normativa recae en forma exclusiva en las autoridades federales, particularmente, en el Congreso de la Unión.
114. Como ya se señaló, los preceptos indicados no regulan aspectos relativos a (1) la obtención de permisos para funcionar como casa de empeño, (2) la renovación, reposición y revocación de esos permisos y los trámites respectivos, (3) los medios de impugnación procedentes, (4) las obligaciones de los permisionarios, (5) la potestad de la autoridad para verificar que el funcionamiento del establecimiento se realiza acorde con la ley, (6) las sanciones aplicables, y (7) los demás aspectos relativos con el funcionamiento del establecimiento respectivo, sino que están dirigidas a normar cuestiones relativas al acto jurídico realizado por los entes dedicados en forma profesional a la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria.
115. Para corroborar la anterior afirmación debe decirse que la obligación prevista en la **fracción XI del artículo 11** de la Ley que regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa es contraria a lo previsto en el artículo 73, fracción X, en relación con el numeral 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a través de tal precepto legal, el Congreso del Estado de Sinaloa reguló un aspecto directamente relacionado con el acto de comercio (contrato de mutuo celebrado por casas de empeño) realizado por las casas de empeño; esto es, por virtud de esa norma se impone un deber a quienes desean instalar en esa entidad una casa de empeño, de presentar junto con la solicitud correspondiente (entre otros), la póliza de seguro para garantizar los posibles daños y perjuicios que puedan causarse a los pignorantes; es decir, obliga a esos sujetos a contar con un seguro para poder realizar contrato que es innato a su actividad, como si el contrato de seguro fuera un elemento indispensable de dicho acto jurídico; asimismo se establece un monto mínimo al que debe corresponder esa póliza (doce mil unidades de medida y actualización).
116. Se estima que el establecimiento de ese requisito es violatorio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que la referida póliza busca garantizar los derechos de los consumidores (público pignorante o contratantes de los préstamos celebrados por las casas de empeño), a pesar de que conforme a los criterios establecidos por este Tribunal Pleno, acorde con los artículos 73, fracciones X y XXIX-E, 25 y 28 de la Constitución Federal, es al Congreso de la Unión a quien corresponde legislar para proteger a los consumidores.
117. Luego, si por virtud del precepto legal indicado se impone un deber para las casas de empeño en aras de proteger a los consumidores (usuarios) de los servicios prestados por esos entes, es incuestionable que al legislar sobre ese aspecto, las autoridades demandadas en la presente controversia constitucional invadieron las materias competencia de la Federación.
118. Además, con tal actuar, las autoridades locales legislaron en aspectos relacionados con los actos de comercio realizados por las casas de empeño; esto es, al imponer como una obligación el contar con un seguro para garantizar los daños y perjuicios causados a los bienes dados en prenda, se establece un requisito no sólo para el funcionamiento de los establecimientos comerciales dedicados a esa actividad económica, sino igualmente para la realización de los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, de tal suerte que en términos de la legislación local, para poder celebrar ese tipo de actos será necesario contar con un seguro de daños y perjuicios; de ahí que el establecimiento de ese requisito trascienda al acto de comercio desarrollado por las casas de

⁶⁸ "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LAS FACULTADES PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, QUE LE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIONES X Y XXIX-E, 25 Y 28 CONSTITUCIONALES, CREÓ LA PROCURADURÍA RELATIVA Y EMITIÓ DISPOSICIONES EN DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES" (Novena Época, Registro: 177519, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Agosto de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: P./J. 97/2005, Página: 7).

- empeño al tornarse —aparentemente— un requisito para operar por parte de esos sujetos, aspecto el cual si bien pareciera estar vinculado sólo con el funcionamiento de la negociación, no menos cierto es que está dirigido con la actividad o acto jurídico realizado en forma destacada por esos sujetos (celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) y, por tanto, la legislatura local no está en aptitud de legislar al respecto (ello al margen de la intensión pretendida con la previsión respectiva).
119. Similar situación acontece respecto de lo previsto en los **artículos 27, fracciones III, IV y V, y 28** de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa pues a través de esas porciones normativas se **imponen obligaciones** a los permisionarios de casas de empeño, las **cuales trascienden y afectan lo relativo a los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria** pues se obliga a que para la celebración de esos actos de comercio, deban solicitar a la contraparte que (1) se identifique, (2) acredite su domicilio (con algún documento previsto en la propia legislación local) y que (3) demuestre la propiedad del bien dado en prenda y, en caso de no poder hacerlo, (4) que manifieste bajo protestad de decir verdad que es el propietario de ese bien.
120. La regulación sobre esos aspectos trasciende al acto de comercio en la medida en que se trata de requisitos para la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, los cuales son previstos a través de una norma local y no así de un ordenamiento jurídico emitido por las autoridades federales, a quienes en términos de lo expresado corresponde legislar sobre los actos de comercio.
121. La trascendencia de lo previsto en la legislación impugnada respecto de la competencia de las autoridades federales se obtiene del hecho de que al regularse a nivel local aspectos relacionados con el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria como son los requisitos y deberes para su celebración, se establece a nivel local deberes respecto de un acto jurídico y de comercio cuya regulación corresponde a las autoridades federales y, ante ello, es indudable que la legislatura local no estaba en aptitud de extender su potestad normativa a ese tipo de aspectos.
122. Asimismo, lo previsto en los **artículos 29 y 30** de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa invade la potestad de las autoridades federales en materia de comercio, ya que a través de esos preceptos se establece (1) la obligación de cubrir al pignorante una suma en el supuesto de pérdida o robo del bien dado en prenda, y (2) dos prohibiciones para las casas de empeño consistentes en (2.I) no poder utilizar los objetos dados en prenda y (2.II) no poder deducir los intereses devengados o los gastos de almacenaje de la cantidad que resulte entre el préstamo otorgado y el importe del avalúo (ante la pérdida o robo del bien en prenda).
123. A su vez, por lo que toca a los **artículos 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, esos preceptos prevén sanciones consistentes en multas y suspensión temporal del permiso a causa de (1) cancelar anticipadamente o no renovar la póliza del seguro para garantizar los daños y perjuicios a los pignorantes, o bien, por (2) realizar contratos de mutuo con interés y garantía prendaria o recibir bienes en garantía, sin verificar la identidad del pignorante; es decir, la causa de tales sanciones deriva del incumplimiento de obligaciones que están vinculadas con aspectos propios e inherentes al contrato de mutuo como lo es contar en todo momento con una póliza de seguro para la protección del público pignorante, o bien, el constatar la identidad de quien deja algún bien en garantía a causa de la celebración de esos actos jurídicos.
124. Luego, al establecer sanciones por el incumplimiento de deberes relacionados con aspectos que inciden en la materia propia del contrato de mutuo con interés, la legislatura local excede el ámbito en el cual desarrolla su potestad legislativa pues sanciona el incumplimiento de deberes jurídicos los cuales trascienden al acto de comercio en la medida en que se trata de requisitos para la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, lo cual afecta la potestad de las autoridades federales para legislar en esos aspectos relacionados con el acto de comercio realizado por quienes en forma profesional y habitual celebran ese tipo de contratos.
125. En criterio de este Tribunal Pleno, tales normas invaden la esfera de competencia de las autoridades federales porque el contenido normativo ahí previsto invariablemente incide en las obligaciones que rigen entre las partes que celebran los contratos mercantiles de mutuo con interés y garantía prendaria, ya que dada la dicotomía y correlación entre las obligaciones y los derechos, al imponerse deberes para una de las partes, ello se traduce en un derecho para la contraparte, siendo que la regulación sobre esos derechos y obligaciones es un aspecto ajeno a la competencia de las autoridades locales, dado que se trata de personas dedicadas en forma profesional o habitual a la contratación de mutuo con interés y garantía prendaria (casas de empeño, a quienes se consideran sujetos de derecho mercantil).

126. Con base en lo expresado, procede declarar la invalidez de los artículos **11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, dado que las autoridades de esa entidad federativa no cuentan con atribuciones para imponer obligaciones para quienes celebran en forma habitual y profesional contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, pues esa actividad es desarrollada por casas de empeño que por disposición legal son considerados sujetos de derecho mercantil regidos por las disposiciones que en materia de comercio y protección a los consumidores emitan las autoridades federales, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracciones X y XXIX-E, 25, 28, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
127. Ahora bien, toda vez que la impugnación enderezada por la parte actora no sólo se refiere a la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, sino que igualmente se solicita la invalidez de los artículos Cuarto y Quinto Transitorio del Decreto impugnado (relacionado con aquella norma) así como de los artículos 34-bis 19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis 22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, a continuación nos ocuparemos, primeramente, del último de los preceptos transitorios invocados, respecto del cual es **infundado** el motivo de invalidez aducido por la parte actora, según se explica enseguida:
128. El artículo Quinto Transitorio del Decreto impugnado estableció lo siguiente:
- “QUINTO.- Las casas de empeño que ya se encuentran operando en el territorio del Estado de Sinaloa dispondrán de un plazo de 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, para dar cumplimiento a las disposiciones que regulan los derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación y operación de casas de empeño, contenidas en este Decreto. De igual manera las casas de empeño ya instaladas deberán apearse a los términos de la Ley que regula las casas de Empeño en el Estado de Sinaloa y gestionar el permiso a que hace referencia ante la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado, dentro de los noventa días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto”.*
129. Como puede apreciarse, la referida norma previó el plazo aplicable para que las casas de empeño existentes previamente a la entrada en vigor de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa se ajustaran a las disposiciones contenidas en ese ordenamiento; es decir, tramitar y gestionar los permisos y autorizaciones correspondientes a efecto de poder operar legalmente.
130. En este contexto, es claro que esa norma no regula directamente algún aspecto relacionado con los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria celebrados por quienes son considerados profesionales en la materia (casas de empeño) al realizar esos actos en forma habitual; por el contrario, la disposición transitoria indicada sólo establece el plazo para regularizarse administrativamente por quienes ya operan a la entrada en vigor de la ley contenida en el Decreto impugnado, pero —se insiste— sin que tal regulación abarque la materia de comercio que constitucionalmente está asignada a la Federación por virtud de lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí lo infundado del planteamiento respecto de esa norma transitoria.
131. En otro orden, por cuanto hace a la impugnación de los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21⁶⁹; 34 bis-22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa (reformados por virtud de lo previsto en el artículo Primero del Decreto impugnado), debe decirse que la parte actora se limita a exponer genéricamente que se invaden las competencias de la Federación. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a analizar si lo previsto en esas normas resulta contrario de las competencias constitucionalmente reservadas a la Federación en materia de comercio y tributaria.
132. Los preceptos por los que se emprende el presente análisis disponen:
- “ART. 34 BIS-19 (SIC). Están obligadas al pago del impuesto establecido en este capítulo las personas físicas y morales que, en el territorio del Estado de Sinaloa, en forma habitual o profesional, realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria no reguladas por leyes y autoridades financieras, respecto de aquellos bienes dados en prenda que no sean recuperados por el deudor prendario y sean posteriormente enajenados. El impuesto se causará en la fecha en la que el bien dado en prenda se enajene al público en general.*

⁶⁹ Cabe precisar que dicho precepto fue reformado mediante decreto legislativo publicado en el periódico Oficial de Sinaloa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, pero sin que en consideración de este Pleno tal modificación haya generado la improcedencia de la controversia por cesación de efectos, pues la reforma efectuada no produjo un cambio de sentido normativo; de ahí que no se aborde en el apartado de improcedencia de la presente resolución.

ART. 34 BIS-20. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 5% a la diferencia entre el monto del avalúo que sirve de base para el otorgamiento del crédito prendario y el monto de la enajenación del bien otorgado en garantía prendaria que celebren los sujetos de este impuesto con el público en general.

El monto del avalúo es la valoración del bien mueble dado en prenda, que queda consignado en la boleta o billete de empeño, contrato o cualquier otra denominación que se otorgue al documento en el que se formalice el préstamo otorgado, los intereses pactados y cualquier otro gasto por parte, del prestamista, así como el plazo para la recuperación del bien dado en prenda.

ART. 34 BIS-21. El pago de este impuesto se efectuará mediante declaración mensual definitiva que presentarán los contribuyentes en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquél en que se haya producido la enajenación de la prenda de que se trate.

ART. 34 BIS-22. Son obligaciones de los sujetos del impuesto:

I. Llevar y conservar los registros contables y administrativos de conformidad con las leyes y demás disposiciones aplicables.

II. Mantener en los establecimientos o sucursales en los cuales se realicen las operaciones o contrataciones materia de este impuesto, las boletas o billetes de empeño y contratos, o cualquier otro documento que sustenten tales operaciones o contrataciones y permitan la plena identificación del deudor prendario incluyendo su domicilio y número telefónico, así como exhibirlos cuando las autoridades competentes lo requieran.

ART. 78 BIS-9. Los derechos por los servicios a que se refiere este capítulo, se pagarán conforme a la siguiente:

CONCEPTO DIARIO	VECES EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
<i>I. Por el estudio de cumplimiento de requisitos para permitir la instalación y operación de casas de empeño, la expedición del permiso correspondiente y por su inscripción en el registro estatal de casas de empeño.</i>	111.11
<i>II. Por la revalidación anual del estudio de cumplimiento y del permiso.</i>	55.56
<i>III. Por cada modificación que se solicite del permiso, debido a cambios en la información proporcionada al expedirse el permiso original.</i>	16.67
<i>IV. Por la reposición del permiso otorgado o de la revalidación, en caso de extravío, robo o deterioro grave, a petición del interesado.</i>	6.95
<i>V. Por la revalidación extemporánea del estudio de cumplimiento y del permiso</i>	83.34

Los derechos se pagarán ante las oficinas autorizadas previamente al inicio del trámite de las solicitudes de permiso, revalidación, modificación o reposición antes descritas.

- 133.** De la lectura de los preceptos transcritos se sigue que a través de ellos, el legislador de Sinaloa creó un nuevo impuesto local mediante el cual quienes realicen en forma procesional o habitual contratos de mutuo con interés y garantía prendaria y posteriormente a esos actos, enajenen los bienes no recuperados por el deudor, causarán el impuesto respectivo a razón del cinco por ciento, cuya base es la diferencia entre el monto del avalúo otorgado con el contrato de mutuo y el monto de la enajenación realizada posteriormente (artículos 34 Bis-19 y 34 bis-20); el momento para presentar la declaración mensual del impuesto a cargo (artículo 34 bis-21); además, los causantes del impuesto en comento deberán llevar el registro con base en el cual se puedan corroborar las operaciones realizadas y sus respectivos montos (artículo 34 bis-22).

134. Por su parte, en el artículo 78 bis-9 de la ley indicada se estableció el número de unidades de medidas de actualización a cobrar respecto de los trámites a cargo de las casas de empeño por conceptos como: (1) los estudios para permitir la instalación y operación de casas de empeño, (2) la expedición del permiso para operar, (3) la inscripción en el registro estatal, (4) la revalidación del permiso y del estudio de cumplimiento, (5) cada modificación al permiso generada a causa de los datos correspondientes, (6) la reposición del permiso o la revalidación, o bien, (7) por la revalidación extemporánea del estudio de cumplimiento o del permiso de funcionamiento.
135. Lo reseñado pone en evidencia que si bien el contenido de los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9, de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa se ocupa de las casas de empeño (al ser los sujetos pasivos del gravamen local previsto en la norma impugnada), lo cierto es que esa regulación particular no invade la potestad de la Federación para legislar en materia de comercio.
136. En efecto, al establecerse un impuesto local cuya causación sucede cuando quien en forma profesional o habitual (entiéndase comerciantes, conforme a lo previsto en el Código de Comercio) enajena el bien otorgado en garantía por no haberse recuperado por el pignorante, es claro que ello no incide en la potestad de la Federación para regular los actos de comercio pues la regulación contenida en la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa no determina quién tiene la calidad de comerciante (aspecto subjetivo) ni si el acto jurídico realizado corresponde a la materia de comercio (aspecto objetivo), y mucho menos incide en los aspectos regulatorios aplicables al contrato de mutuo con interés y garantía prendaria; por el contrario, las normas indicadas sólo advierten la realización de un acto jurídico regido por el Código de Comercio y, a partir de ello y de exigir (1) la no recuperación de la garantía y (2) la enajenación del bien correspondiente, establecen un gravamen para el enajenante; por ende, es indudable que tales normas no invaden la facultad de la Federación para legislar en materia de comercio, de ahí que resulte infundado el único agravio propuesto respecto de esas normas y por lo que hace a la potestad legislativa en materia mercantil.
137. Ahora bien, dado que se trata de normas de contenido y naturaleza fiscal, a continuación se procede a analizar si los artículos **34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa** son contrarios al régimen federal por invadir la potestad tributaria de la autoridad federal.
138. Este Tribunal ha sostenido que tanto la Federación como las Entidades Federativas, incluida la Ciudad de México, concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos del artículo 73, fracción VII⁷⁰ y 124⁷¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la excepción de las facultades concretas y exclusivas para gravar por parte de la Federación, así como las prohibiciones expresas para las Entidades Federativas.
139. Igualmente se ha sostenido que, atento al artículo 73, fracción XXIX⁷², de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza.

⁷⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

⁷¹ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

⁷² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el comercio exterior;

2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º. Especiales sobre:

a). Energía eléctrica;

b). Producción y consumo de tabacos labrados;

c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d). Cerillos y fósforos;

e). Aguamiel y productos de su fermentación; y

f). Explotación forestal;

g). Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

140. A su vez, conforme al artículo 131 de la Constitución Federal⁷³, es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.
141. Así, existen facultades exclusivas de la Federación para gravar sobre aquellas actividades o bienes, mientras que en términos de los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, existen ciertas reglas a observar por parte de las entidades federativas, pues el primero de esos preceptos establece que los Estados no pueden en ningún caso gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV); prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracción V); gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales (fracción VI); expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (fracción VII); ni gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (fracción IX). A su vez, el artículo 118 de la Constitución dispone que los Estados no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (fracción I).
142. De lo expuesto se sigue que este Tribunal ha sostenido⁷⁴ que los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124 de la Constitución, deben ser interpretados en forma armónica, de manera que no puede concluirse que corresponda en exclusiva al Congreso de la Unión establecer contribuciones si éstas en términos del artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución, se encuentran encaminadas a sufragar gastos públicos, tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas y Municipios; por tanto, cada uno de esos niveles de gobierno —dentro de sus respectivas competencias— se encuentran facultados para establecer y hacer efectivos los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, siempre que no se trate de las expresamente exclusivas para la Federación, de las prohibidas para las Entidades Federativas o de las reservadas para éstas.
143. Adicionalmente debe indicarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado consistentemente en el sentido de que la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias, no necesariamente corresponde a la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre ciertos rubros⁷⁵, pues la intención del Constituyente fue distinguir y separar en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Congreso de la Unión, como es el general, consistente en la labor legislativa en determinada materia o sector, y el específico, relativo a la imposición de contribuciones⁷⁶.

⁷³ “**Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

⁷⁴ Tal y como se expresó en la ejecutoria correspondiente a la Controversia Constitucional 56/2017, resuelta en sesión de once de febrero de dos mil diecinueve.

⁷⁵ Véanse las siguientes tesis:

- Registro digital 183268. Tesis aislada P. XV/2003, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Septiembre de 2003, página 33, de rubro: “**JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE.**”

- Registro digital 196883. Tesis de jurisprudencia P./J. 15/98, Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Febrero de 1998, página 35, de rubro: “**COMERCIO. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EXTERIOR GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUÉL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS.**”

- Registro digital 165861. Tesis aislada 1a. CCXXIV/2009, Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 275, de rubro: “**COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA.**”

⁷⁶ Incluso tal criterio fue retomado reciente por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 488/2019, 872/2019, 842/2019, 111/2019, 489/2019 y 110/2019.

144. Por tanto, conforme a la doctrina constitucional sostenida por este tribunal constitucional, la facultad federal para legislar en determinada materia **no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula**; es decir, el hecho de que exclusivamente la Federación pueda legislar sobre alguna materia (como sería la de comercio) no significa que las Entidades Federativas no puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre determinados sujetos u objetos reglamentados por una norma federal o general.
145. A partir de lo anterior se concluye que el Estado de Sinaloa cuenta con atribuciones para crear un impuesto local que recaee sobre la diferencia entre el avalúo generado por un bien que se dejó en prenda a causa de la celebración de un contrato de mutuo con interés y garantía prendaria y el importe cobrado en la enajenación de ese bien tras no haberse cubierto el importe del contrato principal de mutuo con interés; ello porque el hecho de que constitucionalmente corresponda a la Federación (conforme al artículo 73, fracción X) legislar en materia de comercio, no excluye la posibilidad de que las entidades federativas, en ejercicio de su potestad tributaria, establezcan contribuciones locales sobre los actos de comercio con el fin de allegarse de los recursos necesarios para cubrir el gasto público.
146. Así, del análisis de la fracción X, del citado artículo 73, de la Carta Magna se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República en materia de comercio (lo que incluye actos jurídicos realizados por comerciantes) pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX, del citado precepto constitucional, señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de forma exclusiva, sin que se incluya la normativa aplicable a las casas de empeño (como establecimiento mercantil); consecuentemente, la facultad para gravar la actividad realizada por la enajenación de los bienes otorgados en garantía y no recuperados por el pignorante no se otorgó exclusivamente a la Federación, por lo que dicha atribución también la pueden ejercer las legislaturas locales.
147. Por tanto, precisamente de la interpretación armónica antes referida, que incluye también el artículo 124, de la Constitución Federal, se advierte que la facultad exclusiva de la Federación respecto de la materia de comercio es en el ámbito de su regulación, lo cual no incluye la competencia o potestad tributaria, dado que la frase “en el ámbito de sus competencias” precisamente requiere que se analice lo previsto por los demás preceptos constitucionales, respecto de la competencia para el establecimiento de contribuciones o potestad tributaria, de la cual se concluye que existe concurrencia o coincidencia entre las entidades federativas y la Federación; de ahí que el planteamiento analizado resulte infundado respecto de los artículos **34-bis 19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis 22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.**
148. Finalmente resta ocuparse del **artículo Cuarto Transitorio del Decreto impugnado**, cuyo contenido es el siguiente:
- “CUARTO.- La declaración a que se refiere el artículo **34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa** contenido en este decreto, correspondiente a los meses de enero a junio de 2017, se presentará con la información acumulada a dichos meses a más tardar el 17 de julio de 2017”*
149. Como puede apreciarse, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto impugnado (el cual se combate por la parte actora, a partir de lo expresado en la foja tres de su demanda) está directamente vinculado con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, conforme al cual la presentación de la declaración mensual del impuesto se realizará a más tardar el día diecisiete del mes siguiente a aquél en que se produjo la enajenación del bien otorgado en garantía y no recuperado por el pignorante. Luego, por virtud del referido precepto transitorio se estableció una regla aplicable a las declaraciones de los meses de enero a junio de dos mil diecisiete, a través de la cual las declaraciones mensuales del impuesto en comento se presentarían en forma acumulada a más tardar el diecisiete de julio de dos mil diecisiete; es decir, se estableció una regla especial para las seis primeras declaraciones mensuales del impuesto.
150. Claramente el contenido de esa norma no está vinculado con aspectos de comercio que correspondan legislar en forma exclusiva a las autoridades federales pues en forma alguna incorpora elementos esenciales o aspectos a observar en cuanto a los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria realizados por quienes en forma habitual y profesional celebran ese tipo de contratos; por ende, tal precepto transitorio no trastoca las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción X, constitucional; de ahí que resulte **infundado** lo expresado por la parte actora.

151. Por su parte, dado que el contenido de esa norma transitoria está vinculado con las normas fiscales previstas en la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, particularmente con el plazo a que se refiere el artículo 34 bis-21 de esa ley y respecto del cual este Tribunal ha concluido que no se invade la potestad tributaria de la Federación; entonces idéntica conclusión debe emitirse con relación al precepto transitorio que nos ocupa; ello porque al regular el plazo para la presentación de la declaración mensual correspondiente a los seis primeros meses siguientes a la entrada en vigor de las normas que establecen el impuesto local a las casas de empeño, no se invade la potestad tributaria de las autoridades federales ya que como se ha indicado, el hecho de que corresponda a la Federación legislar en materia de comercio no entraña que invariablemente la facultad impositiva también le corresponda en forma exclusiva respecto de actos de comercio, pues en el caso de casas de empeño, las legislaturas quedan en posibilidad de ejercer la potestad legislativa tributaria; por tanto, también es **infundado** el argumento analizado respecto del artículo Cuarto Transitorio del Decreto impugnado.
152. **OCTAVO. Efectos.** En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época, por lo que hace a los artículos **11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.
153. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determina que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la expedición del artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, de la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial No. 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa, y de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, mediante Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, tal como se expone en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de la expedición de los artículos del **1 a 10; 11, fracciones de la I a la VII, IX, X y XII; del 12 al 26; 27, fracciones I, II y de la VI a la XII; 31; 32; 33, fracciones I, III, V, VI y VII; 34, fracciones I, II y III, y del 35 al 62 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa y de la adición de los artículos 34 bis-19, 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, así como de los artículos transitorios cuarto y quinto del referido decreto, por las razones precisadas en el considerando séptimo de esta determinación.**

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 11, fracción XI; 27, fracciones III, IV y V; 28, 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, de conformidad con lo determinado en el considerando séptimo de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, en los términos precisados en el considerando octavo de este fallo.

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

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, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando segundo, relativo a la certeza y precisión de los actos reclamados. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquel.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedido mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, en cuanto al considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial No. 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa, así como de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo por su artículo 34 bis-21, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto al considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en el sentido de no sobreseer respecto de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa salvo su artículo 2, fracciones II, III y IV, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos del 1 al 4, del 6 al 10, 12, 13, del 15 al 19, del 22 al 25, 32, 33, fracciones I, III, V, VI y VII, 34, fracciones I, II y III, y del 35 al 62 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 5 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó por la invalidez de las fracciones II y VI de ese numeral. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 11, fracciones de la I a la VII, IX, X y XII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron por la invalidez de la fracción X de ese numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 14 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra del párrafo tercero de ese numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 20 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra del párrafo tercero de ese numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 21 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra de la fracción IV de ese numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 26 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra de la fracción VII de ese numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 27, fracciones I, II y de la VI a la XII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra de las fracciones I, VI y VII de ese numeral. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra de las fracciones I y VI de ese numeral. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra de la fracción I de ese numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 31 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría en cuanto a la procedencia, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez de los artículos 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21, 34 bis-22 y 78 bis 9 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, adicionados mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, así como del artículo transitorio cuarto del referido decreto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros 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 por razones adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V, 28, 29, 30, 33, fracciones II y IV, y 34, fracciones IV y V, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquella.

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 del considerando octavo, relativo a los efectos de la invalidez, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

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 la Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- El 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del dieciséis 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 cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y LOS MINISTROS ALFREDO GUTIERREZ ORTIZ MENA Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017¹

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciséis de julio de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en el que solicitó la declaración de invalidez, entre otras disposiciones, de la **Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa**²

El argumento principal del Poder Ejecutivo Federal es que el contenido de la ley contraviene lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, por invadir el ámbito de competencia de la Federación, pues conforme a ese precepto, corresponde al órgano legislativo federal, en exclusiva, legislar en materia de comercio. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno votó por la **validez** de ciertas disposiciones reclamadas de la Ley que Regula las Casas de Empeño y por la **invalidez** de otras⁴, a partir de una metodología rígida y formalista.

La Ministra y los Ministros que suscribimos el presente voto de minoría, no compartimos tal metodología y, por lo tanto, tampoco las conclusiones de la sentencia. Reconocemos el mérito de ésta para abordar un tema tan complejo, como lo es determinar la competencia legislativa para regular las actividades humanas que tienen incidencia en el terreno mercantil. Sin embargo, no compartimos el eje rector decidido por la mayoría del Tribunal Pleno porque abreva enteramente de la legislación secundaria (en específico, del artículo 75 del Código de Comercio⁵), sin tomar en cuenta otros espacios constitucionales que **deben ser considerados primero** a fin de construir adecuadamente el entramado competencial en materia de comercio.

¹ La Ministra Ríos Farjat votó de manera concurrente con los artículos que el proyecto propuso validar, pero votó en contra de la declaratoria de invalidez de los que así fueron propuestos, y anunció voto particular al considerar que eran válidos. El ministro Pérez Dayán votó a favor de los artículos que el proyecto propuso validar y en contra de la declaratoria de invalidez de los que así fueron propuestos. En este documento se desarrollan las razones de su concurrencia por la validez y las razones de su voto particular en contra de la invalidez. El ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra de los diferentes sentidos del fallo, por lo que no comparte el análisis de constitucionalidad de ninguna de las normas reclamadas ante la ausencia de clarificación del concepto constitucional de comercio.

² De manera completa, se trataba del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época, mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143 (publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.

³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

(...)

⁴ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V, 28, 29, 30, 33, fracciones II y IV, y 34, fracciones IV y V, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis.

⁵ **Artículo 75.-** La ley reputa actos de comercio:

I.- Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;

II.- Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;

III.- Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;

IV.- Los contratos relativos y obligaciones del Estado ú otros títulos de crédito corrientes en el comercio;

V.- Las empresas de abastecimientos y suministros;

VI.- Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados;

VII.- Las empresas de fábricas y manufacturas;

VIII.- Las empresas de trasportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo.

IX.- Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;

X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, casas de empeño y establecimientos de ventas en pública almoneda;

XI.- Las empresas de espectáculos públicos;

XII.- Las operaciones de comisión mercantil;

XIII.- Las operaciones de mediación de negocios mercantiles;

XIV.- Las operaciones de bancos;

XV.- Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;

XVI.- Los contratos de seguros de toda especie;

XVII.- Los depósitos por causa de comercio;

XVIII.- Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;

XIX.- Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;

XX.- Los vales ú otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;

XXI.- Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

Ciertamente, la Constitución federal no define qué es el comercio así que, para dilucidar el régimen competencial en esta materia, la práctica ha sido partir del artículo 73, fracción X, que indica que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre diversas materias, incluyendo "comercio", y luego se recurre al Código de Comercio para entresacar de ahí qué es el "comercio" y terminar dotando así, **desde esa ley secundaria**, el contenido de una materia reservada a la Federación (sin que la Constitución mandate de ninguna forma esa metodología).

A nuestro parecer, el comercio tiene tantas aristas, está tan imbricado en tantas facetas de la actividad humana, que desarrollar un criterio aceptable en términos constitucionales debe partir de sus delimitaciones menos dogmáticas. Esto significa que el concepto de "comercio" **debe trazarse con la flexibilidad suficiente para permitir el despliegue correcto del régimen de competencias** previsto en nuestra ley fundamental porque, de lo contrario, podrían causarse más desarreglos que claridades en el sistema jurídico mexicano.

No hay duda en que el eje rector de la competencia en la materia lo otorga el artículo 73 constitucional, que dice dos cosas sobre el comercio: primero, que es competencia del Congreso legislar en esa materia, y segundo, que tiene facultad para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones. Sobre esa base hay que construir, pero ¿hacia dónde primero? **¿Recurrir de inmediato a la legislación secundaria? ¿O revisar antes otros lineamientos constitucionales?** Creemos que lo segundo es lo correcto.

Es claro que legislar en materia de comercio le corresponde al Congreso de la Unión, pero ¿qué es el comercio? ¿Lo define la Constitución federal? ¿Dispone ésta que comercio será lo que diga Código de Comercio? Este Código, en efecto, contiene un catálogo de lo que se reputa acto de comercio (artículo 75), y dentro de ese catálogo llegamos a las casas de empeño como acto de comercio y, por lo tanto, como ámbito exclusivo del legislador federal (fracción X del artículo 75).

A partir de esta línea, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno ha considerado **todo** el quehacer de las casas de empeño como algo de regulación exclusiva por el legislador federal, y es aquí donde inicia nuestro punto de disenso porque este entendimiento constitucional, de llegar hasta la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio, **no es una definición Constitucional, sino una inferida, sin mandato expreso, de una ley secundaria**.

Esta metodología formalista es rígida: es competencia exclusiva de la Federación regular en materia de comercio, y como la ley secundaria de la materia dice que las casas de empeño son actos comerciales, ergo, todo lo relacionado a las casas de empeño es competencia federal. No fue una decisión del constituyente.

Quienes integramos la minoría que suscribe el presente voto, respetuosamente consideramos que esto **no es tan simple**. Tan no lo es, que la sentencia no invalida en su totalidad esta ley impugnada a pesar de que justamente esté regulando, a nivel estatal, las casas de empeño. ¿No que son las casas de empeño un ámbito exclusivo del legislador federal? ¿Por qué entonces se permite al legislador local crear leyes en la materia? ¿El criterio rígido siempre sí admite excepciones? ¿Y por qué esas?

La subsistencia de esta ley no abona a la claridad jurídica. Si las casas de empeño son, siguiendo el parámetro de la mayoría, competencia exclusiva del legislador federal por estar definidas como actos de comercio en el código de la materia, pues las leyes estatales que se emitan para regularlas no deberían subsistir. Si ese es el rasero, tal debería ser la consecuencia. Sin embargo, la ley permanece, pero mutilada de varias cosas vitales no solo de seguridad jurídica sino incluso de seguridad pública, bajo un concepto inflexible e inexacto de qué es comercio para efectos de la distribución de competencias. Sin poder corroborar, por ejemplo, que la persona que empeña un bien sea en realidad su propietaria, esta ley puede provocar efectos perversos en el orden jurídico y en la sociedad.

La pervivencia de esta ley es una forma de reconocer que el criterio mayoritario en realidad no es tan sólido como se pretende, y no puede ser así porque la materia comercial no suele ser tan pura y cerrada, sino que **va imbricada con muchas otras actividades y quehaceres que caen en la esfera regulatoria, administrativa o civil de los Estados**. Esta metodología estricta, puede cercenar la soberanía de éstos para ordenar la vida pública de sus ciudadanos.

XXII.- Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;

XXIII.- La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;

XXIV.- Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

XXV.- Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial.

Consideramos que es meritorio que esta sentencia se enfrente a estas complejidades y busque conciliar la clasificación de mercantil de las casas de empeño con la naturaleza civil de los contratos de mutuo con garantía prendaria que constituyen el eje de su actividad. Esto, siguiendo el camino de lo resuelto por la Primera Sala en 2012⁶, cuando consideró que los permisos para que operen este tipo de establecimientos no son de índole federal, sino que esa facultad corresponde a los Estados por virtud del 124 constitucional (que dispone que lo no reservado a la federación se entiende reservado a éstos o a la Ciudad de México)⁷.

La realidad va imponiendo sus “excepciones”, y no extraña que provengan del régimen constitucional de competencias, porque no son “excepciones”: son espacios constitucionales que se armonizan.

Otro punto meritorio de la sentencia es entresacar, de la ley estatal impugnada que regula casas de empeño, qué artículos podrían entenderse como reservados a la Federación por ser “comercio” y cuáles pueden ser normados por el legislador local. Respetuosamente no compartimos el parámetro y por ende tampoco el resultado.

Reiteramos nuestro parecer sobre que el parámetro de la sentencia resulta muy formal (a partir del artículo 73 constitucional), pues determina que corresponde a la federación regular los “actos jurídicos” que realicen las casas de empeño, y que toca a los estados regular respecto a las cuestiones que deriven de los “actos de operación”. Es una propuesta interesante, pero no encontramos el asidero constitucional: la Constitución no realiza la distinción propuesta, y además de que nos parece muy formalista, es debatible determinar así algo **tan complejo y en constante evolución**.

Consideramos que el régimen competencial del artículo 124 constitucional se refiere a cosas bastante más allá que permisos de operación, horarios de funcionamiento, usos de suelo, pagos de derechos para expedición de constancias. Se refiere a seguridad jurídica de las personas en términos generales.

Por supuesto que el comercio es una actividad exclusiva del Congreso de la Unión, pero hasta qué punto, ¿cómo entiende la Constitución el comercio? ¿Lo entiende incluyendo al artículo 124 o las definiciones que diga la legislación secundaria (que van por debajo del 124 constitucional)?

Esta distinción entre “actos jurídicos” y “actos de operación” **es una elección del proyecto, no del constituyente**, una elección problemática porque además implica definir los alcances del concepto “acto jurídico” y de “acto de operación”. En este caso, por ejemplo, ¿por qué la expedición de permisos fue considerada de “aspecto operativo”? ¿No son actos jurídicos? Tan resultan actos jurídicos los permisos que sin ellos no entra en funcionamiento legal un establecimiento, sin embargo, en este caso fueron clasificados como actos operativos y por lo tanto no se invalidaron (a pesar de que regulan casas de empeño). Caso distinto del requerimiento de presentar la copia de una identificación para obtener permisos, eso fue considerado “acto jurídico”. ¿Es un acto jurídico solicitar la presentación del pasaporte, la cartilla o la licencia para identificarse? Esta simple solicitud genérica de seguridad jurídica no fue considerada como algo simplemente “operativo” sino como una exigencia que incidía en la regulación misma de las casas de empeño y que invadía la esfera del legislador federal.

⁶ **“CASAS DE EMPEÑO. LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR EL PERMISO QUE EL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL DEBE OBTENER PARA OFRECER AL PÚBLICO LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, NO INVADIR LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis 1a. XXIII/2011, de rubro: “BASES DE OPERACIÓN DE LAS CASAS DE EMPEÑO DEL ESTADO DE SONORA. LA LEY RELATIVA Y SU REGLAMENTO SON INCONSTITUCIONALES”, que de la interpretación teleológica de los artículos 75, fracción X, del Código de Comercio y 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se advierte que el fin del legislador fue disponer que todas las personas físicas comerciantes y las sociedades constituidas conforme a la legislación mercantil que celebran habitualmente contratos de mutuo con interés y garantía prendaria -distintas a las entidades financieras con regulación especial-, se rijan por la referida legislación, en cuanto a requisitos, autoridad encargada de supervisarlos y vigilarlos, la información a la vista de los consumidores, y la imposición de sanciones, entre otras cuestiones, por virtud de su carácter de comerciantes y el fin de lucro de la actividad que realizan; conclusión que es acorde con los artículos 73, fracción X, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que el Congreso Federal tiene facultad para legislar en materia de comercio, y que las entidades federativas no pueden atribuirse competencias que la Ley Suprema otorga expresamente a la Federación. Sin embargo, si bien es cierto que conforme a dicho criterio las sociedades mercantiles que funcionan como casas de empeño realizan actos de comercio y, por tanto, les aplica la regulación federal en relación con el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria que celebran con los usuarios de ese servicio, también lo es que ello no es obstáculo para que los Congresos locales estén facultados para regular, en sus Estados, el permiso que el establecimiento mercantil debe obtener para ofrecer al público la celebración de dichos contratos, pues esa facultad, conforme al artículo 124 constitucional, no se otorga expresamente al Congreso de la Unión y, por tanto, no se invaden atribuciones de éste”. Amparo en revisión 687/2011. Servicios Prendarios del Centro, S.A. de C.V. 7 de marzo de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Nota: La tesis aislada 1a. XXIII/2011 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 609.

⁷ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

¿Por qué solicitar requisitos para operar una casa de empeño no fue considerado como **una simple carga** a un acto de operación, sino que calificó como “acto jurídico” y, por tanto, susceptible de ser anulado? ¿A partir de qué? ¿Y por qué solicitar un documento que identifique a las personas no es ponderado como eso, como un simple requisito o carga, sino que es tildado de acto jurídico invasor de la esfera federal?

Por estas razones nos parece que el parámetro propuesto en la sentencia parte de una distinción artificial, más propia de matices dentro del derecho administrativo, pero que además no encontramos correctamente aplicada.

El parámetro no está exento de riesgos, así que se ilustran algunas preocupaciones: la mayoría declaró la invalidez de la fracción XI del artículo 11 de esta ley⁸, que disponía que para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño debían entregarse varias cosas, entre otras, una póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a los pignorantes. Se decía también ahí que, en caso de no presentarla, la Secretaría de Administración y Finanzas de la entidad revocaría el permiso.

Muy respetuosamente no se advierte motivo de invalidez aquí. El legislador de Sinaloa no regulaba en materia de “comercio”, y por lo tanto no invadía la esfera federal. Sin afirmarlo categóricamente, se podría interpretar el quehacer del legislador local de diversas formas: por ejemplo, que estaba legislando sobre lo que en materia civil se conoce como de las obligaciones que nacen con motivo de los hechos ilícitos (y que en el caso de Sinaloa está en el artículo 1794 de su Código Civil), o que legislaba sobre otra figura civil, la posesión (cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa en su calidad de acreedor pignoraticio, como regula el diverso 792 del mismo Código Civil). Lo que es claro es que la ley impugnada imponía una carga, una condición para expedir permisos de operación a casas de empeño, no que el congreso local legislase “en materia de comercio”.

Esta carga, por cierto, es elemental y está en múltiples instituciones del derecho civil, en la prenda, por ejemplo, pues uno de sus principios rectores (según el artículo 2868 del Código Civil Federal, replicado por el 2749 del código de Sinaloa) es que nadie puede dar en prenda cosas ajenas sin la autorización de su dueño.

Ese tipo provisiones, como las que fueron invalidadas, **robustecían la seguridad jurídica y no entrañaban una competencia asignada constitucionalmente a la Federación** porque no legislaban en materia comercial, sino que entraban en el **régimen interior de los Estados**, en las condiciones que este impone, dentro de su margen de maniobra, para proteger la seguridad jurídica de sus habitantes.

En el mismo tenor se observan los incisos III, IV y V del artículo 27⁹, que se referían a ciertas obligaciones de los permisionarios, tales como solicitar la identificación y comprobante de domicilio del pignorante, y aclarar que solo se puede aceptar como identificación la credencial para votar, la licencia de conducir, el pasaporte, la cédula profesional o la cartilla del servicio militar. En esta fracción III no hay invasión a la regulación de comercio ni de los derechos de los consumidores, es solo una carga de elemental seguridad jurídica en los permisos que aquí se otorgan. La fracción IV se refiere a que el pignorante debe acreditar la propiedad del bien dado en prenda. Esta fracción es justamente una de las más importantes. Lo mismo la fracción V: ¿acaso quien deja un bien empeñado no merece que se le entregue copia del contrato de mutuo con interés que acaba de celebrar?

⁸ **Artículo 11.-** Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:

[...]

XI. Póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionarse a los pignorantes, cuyo monto mínimo sea equivalente a doce mil unidades de medida y actualización. Este requisito podrá cubrirse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la aprobación de la solicitud. En caso de no presentarla la Secretaría revocará el permiso y se lo notificará al solicitante; y

[...]

⁹ **Artículo 27.** Los permisionarios tienen las siguientes obligaciones:

[...]

III. Solicitar, antes de la suscripción del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, la identificación y comprobante de domicilio del pignorante, únicamente podrán aceptarse como identificación la credencial para votar, la licencia de conducir, el pasaporte, la cédula profesional o la cartilla del servicio militar nacional.

IV. Requerir al pignorante la acreditación de la propiedad del bien en prenda;

V. Proporcionar al pignorante un tanto del respectivo contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, sin espacios en blanco y debidamente firmado por ambas partes;

[...]

En términos de fenómeno social, las casas de empeño proliferaron en las últimas dos décadas a la par que en los estados se incrementaron las estadísticas por robo y asalto. Que una casa de empeño pida un comprobante que acredite la propiedad del bien empeñado es algo fundamental para la debida operación de estos establecimientos y, en general, para el orden jurídico. **Arrancar eso de una ley como esta, al amparo de este criterio interpretativo vulnera los artículos 40¹⁰ y 124 de la Constitución federal.**

No se mencionan puntualmente aquí todos los artículos invalidados de la ley local, basta señalar que no implican el despliegue de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión toda vez que no se legislaba en materia de comercio. Muy respetuosamente se considera que más bien **estaban imponiendo modalidades y cargas** a los permisos de instalación y funcionamiento de las casas de empeño. Tales modalidades y cargas no eran estrictamente de índole comercial, de manera que la competencia del legislador federal quedaba salvaguardada. Si bien podría considerarse que estos artículos incidían en la actividad mercantil, **no regulaban el corazón mismo de lo comercial**, sino que solo imponían cargas dentro del importante margen de maniobra que otorgan los artículos 40 y 124 constitucionales.

Por todo esto, respetuosamente se reitera que no puede construirse un concepto de comercio a partir de aproximaciones formalistas y entresacado solo a partir del artículo 73 constitucional en dialogo exclusivo con la legislación secundaria, sino que **primero debe armonizarse el 73 con los diversos 40 y 124 de la propia ley fundamental**. De esta forma se facilita una interpretación constitucional robusta, un parámetro de control pertinente a la luz del cual se concluye que ley impugnada **no legislaba en materia comercial**, sino que imponía cargas y requisitos permitidos al amparo de los artículos 40 y 124 de la Constitución Federal.

La Ministra, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro, **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- El 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y por los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán, en relación con la sentencia de dieciséis de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

En sesiones públicas celebradas el catorce y dieciséis de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos del **Decreto número 12**, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial de Sinaloa, mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143 (publicado en el periódico oficial número 124) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.

Quienes suscribimos el presente voto no coincidimos con el considerando segundo del fallo, denominado “certeza y precisión de los actos reclamados”, toda vez que consideramos que no debió tenerse por impugnado el Decreto número 12 en su totalidad, sino únicamente los artículos primero y segundo, así como los diversos cuarto y quinto transitorios, debido a que el promovente sólo formuló conceptos de invalidez en contra de estos artículos en específico.

I. Posición mayoritaria sobre la certeza y precisión de los actos reclamados

En relación con el segundo considerando de la sentencia denominado “certeza y precisión de los actos reclamados”, la mayoría de Ministras y Ministros consideró que el acto impugnado en la presente controversia constitucional descansaba en la totalidad del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Así, en esta parte de la sentencia se precisó lo siguiente:

¹⁰ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

“... Cabe precisar que tal Decreto se compone de cuatro artículos y otros diez transitorios, siendo que de lo expresado a foja dos de la demanda que motiva la presente controversia constitucional, la parte quejosa controvierte:

a) El **artículo primero** del Decreto precisado, en lo concerniente a la adición al Título Primero de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, del Capítulo VI, denominado “Del Impuesto a casas de empeño”, en forma particular los artículos 34-bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21 y 34 bis-22, así como de la adición al Título Segundo de esa norma, de un capítulo XIV denominado “Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación u operación de casas de empeño”, en particular el artículo 78 bis-9 de tal ordenamiento.

b) El **artículo Segundo** del Decreto precisado, mediante el cual se expidió la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.

c) El **artículo Tercero** del Decreto precisado, por virtud del cual se deroga el Artículo Quinto Transitorio del diverso Decreto número 143 por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa.

d) El artículo **Cuarto** del Decreto por virtud de las diversas modificaciones a la Ley de Hacienda Municipal.

e) Los **artículos Cuarto y Quinto Transitorios** del Decreto referido, de los cuales el primero de esos numerales está relacionado con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y, el segundo con un permiso regulado en la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa...”.

Una vez aprobado en esos términos el considerando segundo de la sentencia, la mayoría de Ministras y Ministros del Tribunal Pleno, en el considerando sexto, denominado “causas de improcedencia” resolvió – entre otras cuestiones– sobreseer en la controversia constitucional respecto de los **artículos tercero y cuarto** del decreto impugnado, en tanto que en la demanda de la controversia constitucional no se expresaron conceptos de invalidez que demostraran su incompatibilidad con la Constitución General, o bien, de los cuales pudiera advertirse alguna causa de pedir para declarar una posible inconstitucionalidad.

II. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria

Disentimos con la postura adoptada por la mayoría en este asunto, ya que desde nuestro punto de vista **no debió tenerse como impugnado en su totalidad** el Decreto número 12.

En la demanda de la controversia constitucional se especifica con claridad que sólo se impugnaban los artículos primero (relativo a las adiciones a la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa) y segundo (referente a la expedición de la Ley que Regula las Casas de Empeño), así como los transitorios cuarto y quinto (relacionados con el pago de derechos por el permiso a las casas de empeño y la obligación de los permissionarios de sujetarse a la Ley que Regula las Casas de Empeño).

Efectivamente, en el apartado “IV. Normas generales cuya invalidez se demanda” (foja 2) de la demanda se señaló lo siguiente:

“... IV. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

Decreto Número 12 del H. Congreso del Estado por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, así como derogar el Artículo Quinto Transitorio del Decreto Número 143, publicado en el Periódico Oficial número 124 de 12 de Octubre de 1990, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa, publicado el martes 13 de diciembre de 2016 en el Órgano Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, Tomo CVII, 3ra. Época, No. 151 BIS.

En específico:

• **ARTÍCULO PRIMERO.-** Por medio del cual se adicionan, entre otros, al Título Primero un Capítulo VI denominado ‘Del Impuesto a casas de empeño’, conteniendo las Secciones Primera, Segunda y Tercera, y los artículos del 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21 y 34 bis-22; al Título Segundo un Capítulo XIV denominado ‘Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación y operación de casas de empeño’, conteniendo el artículo 78 bis 9, **todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.**

• **ARTÍCULO SEGUNDO.-** Por el cual **se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.**

• **ARTÍCULOS CUARTO Y QUINTO TRANSITORIOS** del Decreto número 12...”.

Lo anterior demuestra que, aun cuando se señaló como acto impugnado el Decreto número 12, lo cierto es que se señaló que se impugnaban de forma específica y **única** los artículos primero y segundo, así como los diversos cuarto y quinto transitorios.

En ese sentido, es evidente que para el promovente los restantes artículos del Decreto número 12 no eran materia de impugnación a través de la controversia constitucional, tan es así, que no se formularon conceptos de invalidez en contra de la derogación del artículo quinto transitorio del diverso Decreto 143 (artículo tercero del Decreto número 12), como tampoco respecto de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa (artículo cuarto del Decreto número 12), tal como la propia sentencia reconoce al sobreseer respecto de esos aspectos por falta de conceptos de invalidez.

Consecuentemente, con base en las relatadas consideraciones, estimamos que en este asunto la *litis* se fijó de manera errónea y sin atender a la demanda de la controversia constitucional, pues conforme a ésta los únicos aspectos que se impugnaban del Decreto número 12 eran las adiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, la emisión de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, así como los artículos cuarto y quinto transitorios del citado Decreto.

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El 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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de dieciséis de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

En sesiones públicas celebradas el catorce y dieciséis de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos del **Decreto número 12**, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial de Sinaloa, mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143 (publicado en el periódico oficial número 124) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa. En la segunda de esas sesiones externé que votaba a favor de que se declarara la invalidez de diversas disposiciones de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa; sin embargo, reservé mi derecho a formular **voto concurrente**.

Lo anterior, pues considero que en este caso se debió decretar la invalidez de la **fracción IV del artículo 21** de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, que dispone:

“Artículo 21. *El permisionario tiene la obligación de **revalidar su permiso** dentro de los **treinta días anteriores a la fecha de su vencimiento**, debiendo presentar ante la Secretaría lo siguiente:*

(...)

IV. *Copia simple del recibo del **refrendo de la póliza de seguro** previsto en la **fracción XI del artículo 11 de esta Ley**, previo cotejo con el original.”*

Según se observa, en este precepto se establece como requisito para **revalidar un permiso** para el funcionamiento de casas de empeño, el que se haya efectuado el refrendo de la póliza de seguro a que alude la **fracción XI del artículo 11** de la Ley.

Este último precepto es de la literalidad siguiente:

“Artículo 11. Para **obtener el permiso** para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente **documentación:**

(...)

XI. Póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionarse a los pignorantes, cuyo monto mínimo sea equivalente a doce mil unidades de medida y actualización. Este requisito podrá cubrirse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la aprobación de la solicitud. En caso de no presentarla la Secretaría revocará el permiso y se lo notificará al solicitante; y (...)”

En ese sentido, si en el fallo aprobado se concluyó que debía declararse la **invalidez** de, entre otros preceptos, la **fracción XI del artículo 11 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa**, entonces, **al menos por extensión de efectos**, también debió declararse la invalidez de la **fracción IV del artículo 21**, pues **esta última porción normativa se sustenta en el contenido del artículo 11, fracción XI.**

Atentamente

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- El 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de dieciséis de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017

1. En sesión de dieciséis de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del Decreto número 12, mediante el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expidió la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado y se derogó el Artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143, así como la reforma de varias disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas las anteriores del Estado de Sinaloa.
2. El Tribunal Pleno tuvo que determinar si la regulación de las casas de empeño era propia de la materia mercantil y, por tanto, si era competencia exclusiva del órgano legislativo federal. Para dar respuesta a esta interrogante, resultó necesario definir primero qué debe entenderse por comercio, para determinar, posteriormente, si la regulación de las casas de empeño impugnada invadía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en esa materia.

I. Razones de la mayoría

3. La sentencia aprobada por la mayoría partió de una breve definición de comercio y ahondó en la regulación aplicable para los actos de comercio, para después analizar qué tipo de actos de comercio realizan las casas de empeño y determinar así si las normas impugnadas invadían la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia comercial.
4. Específicamente, en la sentencia se define al comercio como el conjunto de actividades económicas centradas en el intercambio y compraventa de bienes y servicios. Después, se analiza de manera histórica el régimen jurídico diferenciado del país entre las materias civil y mercantil. En la resolución se señala que “tradicionalmente se han usado para distinguir si un acto corresponde al derecho civil o al mercantil, uno de carácter objetivo, el cual parte de atender al acto realizado, [y] un criterio subjetivo que atiende a las personas que intervienen en el acto jurídico”, criterio que también se reconoce en el Código de Comercio. Tomando como parámetro lo anterior, se responde que los actos realizados por las casas de empeño –los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria–, en virtud del sujeto que los realiza habitualmente, tiene carácter mercantil de conformidad con el artículo 75 del código en mención. Por ello, todo lo relacionado con este núcleo corresponde al Congreso de la Unión, mientras que lo relativo al funcionamiento e instalación de las casas de empeño puede ser válidamente objeto de regulación local o municipal.

5. Una vez expuesto el marco teórico relevante, se continúa con el análisis de la normativa impugnada. De un análisis del proceso legislativo, se concluye que la intención primordial del legislador sinaloense fue la de regular los aspectos relacionados con la instalación, operación y funcionamiento de las casas de empeño. En virtud de lo anterior, se verifica si efectivamente se cidió a tal objetivo o bien, reguló lo relativo a contratos de mutuo con interés y garantía prendaria celebrados por las casas de empeño, que es una materia de competencia exclusiva de la Federación.

II. Razones de la concurrencia

6. Desde mi perspectiva, la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio de conformidad con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, debe dotarse de contenido material constitucional, sin que sea correcto recurrir al criterio formal establecido en la legislación secundaria —el Código de Comercio— para determinar si un acto específico debe ser calificado como un “acto de comercio”.
7. A mi parecer, recurrir a los criterios normativos establecidos en la legislación secundaria para determinar la validez de un precepto legal significaría una ruptura de la coherencia interna del ordenamiento jurídico y, en este caso, del orden competencial establecido constitucionalmente. Definir el concepto de comercio y, eventualmente, hacer un deslinde competencial tomando como base la legislación que el propio legislador ha emitido equivale a despojar de efectos y eficacia a la norma constitucional: implica su vaciamiento.
8. La sentencia aborda la evolución histórica del derecho mercantil mexicano y los antecedentes que llevaron a otorgar dicha competencia al Congreso de la Unión; sin embargo, considero que constreñirnos al contenido del Código de Comercio para identificar los actos de comercio no solo tiene como consecuencia vaciar a la Constitución en este punto, sino que tampoco refleja las perspectivas actuales del derecho mercantil, particularmente, respecto de los procesos de especialización de ciertas materias que estaban consideradas en éste, ni las influencias internacionales que son una realidad actual de la materia. Estimo que, además, para abordar una materia tan dinámica y en constante evolución, puede resultar insuficiente y, por ende, problemático, acudir sólo a un criterio formal.
9. Si aceptamos preliminarmente que los objetivos esenciales del derecho mercantil radican en facilitar y, cuando es necesario, imponer límites a las actividades de los comerciantes, debemos determinar un concepto mínimo del ámbito materia de dicha rama del derecho como medio para promover y obtener sus objetivos.
10. En tal sentido, me gustaría esbozar un análisis conceptual del comercio con el objeto de comenzar a desarrollar un parámetro mínimo sobre las condiciones normativas que lo hacen derecho,¹ esto es, las características lógicas del concepto para ver cómo se configura como un sistema normativo institucionalizado.²
11. Como primer elemento, debemos considerar que el comercio tiene una regulación con vocación universal y transfronteriza con el objetivo de reducir costos de transacción. Las prácticas comerciales se han caracterizado por una tendencia transnacional, en donde una serie de principios y normas son comúnmente aceptadas por aquellos involucrados, incluso con anterioridad a la celebración de contratos o su reconocimiento en las normas positivas de los distintos países. En adición a lo anterior, las relaciones comerciales internacionales hoy en día son difíciles de localizar inequívocamente en algún territorio nacional, ya que se involucran activos tales como servicios, tecnología e información.³
12. Al respecto, es innegable señalar que existen normas que provienen de entes reguladores privados —con claros ejemplos en materia bancaria o de estandarización—, mismas que son observadas, inclusive, sin ser incorporadas en el derecho positivo; esta cuestión sin duda puede generar incertidumbres, tanto desde la perspectiva internacional⁴ como constitucional,⁵ pero es una realidad indiscutible que forma parte del derecho mercantil.

¹ RAZ, Joseph, *Practical reason and norms*, Oxford, Oxford University Press, reimpresión, 2002, pp. 10

² *Ibidem*, pp. 125 y ss.

³ DALHUISEN, Jan, *The transnationalisation of commercial and financial law and of commercial, financial and investment dispute resolution. The new Lex Mercatoria and its sources*, vol. 1, 6ta. ed., Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016, pp. 21 y ss.

⁴ *Inter alia*, cfr. PAUWELYN, Joost et al. (eds.), *Informal international lawmaking*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.

⁵ *Inter alia*, cfr. KRISCH, Nico, *Beyond constitutionalism: the pluralist structure of postnational law*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

13. El segundo elemento conceptual radica en que las reglas primarias sobre la propiedad, contrato y resolución de disputas en materia de comercio se encuentran en gran medida determinadas por la especulación comercial. El lucro es uno de los elementos característicos de la actividad mercantil y ha constituido uno de los criterios para determinar los límites de la actividad comercial, esto es, las reglas de legitimidad respecto de la ventaja económica que se persigue.
14. El tercer elemento al que quiero referirme implica las normas que se reconocen respecto de actos de intermediación en el cambio, en donde existe una complementariedad entre las prácticas transnacionales y nacionales. En la actualidad existen una serie de criterios y prácticas internacionales observadas por intermediarios que tienen cierta calidad de autoridad persuasiva, sin que se tengan que incluir en procesos formales.
15. Como cuarto elemento a señalar es aquel de los actos en masa, es decir, la reiteración de actos lucrativos como principio que da unidad a la entidad económica comercial.
16. Es pertinente señalar que los elementos conceptuales del comercio que he señalado no tienen la pretensión de constituir un parámetro inmutable en el plano constitucional, más bien tienen como principal objetivo dotar de densidad constitucional a las normas sustantivas y adjetivas relacionadas con el comercio, reconociendo su vocación internacional e "informal".
17. Considero que, a partir de dicho análisis conceptual del comercio en el plano constitucional, es posible encuadrar las actividades de las casas de empeño como comerciales cuando se identifique una actividad regular y reiterada para el intercambio de bienes para obtener un lucro.
18. Aunque el núcleo de este voto consiste en expresar lo hasta aquí expuesto, me gustaría señalar adicionalmente que este parámetro me llevó a separarme del reconocimiento de validez de las fracciones I, VI y VII del artículo 27 de la Ley que Regula las Casas de Empeño del Estado de Sinaloa. Éstas establecen las obligaciones para las casas de empeño de informar a las autoridades locales respecto del registro que realicen de los contratos ante la Procuraduría Federal del Consumidor, de contar con registros internos respecto de dichos contratos, así como de reportar a las autoridades en materia de seguridad de las transacciones que se realicen.
19. Considero que las limitaciones a la libertad económica de las casas de empeño en las relaciones de consumo son materia reservada a la Federación. De las obligaciones impuestas por las fracciones señaladas del artículo 27 en mención, se observa que las mismas están encaminadas a regular aspectos propios de la actividad comercial de las casas de empeño, lo que no corresponde a las entidades federativas.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- El 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 Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de dieciséis de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO

QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017.

Comparto en términos generales el sentido y las consideraciones de la sentencia que nos ocupa, de acuerdo a las votaciones que expresé en las sesiones de catorce y dieciséis de julio de dos mil veinte, en que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro.

Sin embargo, formulo el presente voto aclaratorio con el único objeto de aclarar mi postura en relación con la consideración que se desarrolla a partir del párrafo 131 de la sentencia aprobada, en relación con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.

En dicha parte considerativa se señala que, aun cuando el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa haya sido modificado de manera posterior a su impugnación, no se estima que se esté ante un acto legislativo que variara el sentido normativo de la disposición impugnada. En razón de lo anterior, en la ejecutoria se realiza el estudio del artículo referido, reconociéndose, posteriormente, su validez.

Al respecto, estimo pertinente señalar que si bien en sesión de dieciséis de julio de dos mil veinte, expresé mi voto a favor del reconocimiento de validez de esta disposición normativa, como fue propuesto, ello obedece a que la mayoría de los Ministros integrantes sostienen un criterio material respecto a cuándo se está en presencia de nuevo acto legislativo que amerite una nueva impugnación de una norma, cuando ésta sea modificada de manera posterior a su impugnación.

A partir de este criterio, en la resolución se determina que el sentido normativo del artículo 34-bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa no fue afectado con motivo de la reforma que sufrió la disposición mediante Decreto Legislativo de veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. De modo que, al considerarse que no se trataba de un cambio normativo en sentido material, se procedió al estudio de la disposición normativa en esta vía constitucional.

No obstante, como lo expresé al momento de emitir mi voto respecto del apartado de procedencia en relación con la improcedencia para estudiar el artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, en sesión de catorce de julio de dos mil veinte, esto es, la sesión en que se empezó a discutir el presente asunto; **quisiera aclarar, tal como siempre me he pronunciado ante estos supuestos, que basta la publicación en los medios oficiales de una reforma al artículo que se impugna, para que amerite ser nuevamente impugnado en las vías correspondientes**, ya sea mediante la promoción de una acción de inconstitucionalidad o la controversia constitucional respectiva. Lo anterior, con independencia de lo que fuera la sustancia o la diferencia de la redacción de la norma combatida.

En efecto, la mayoría de este Alto Tribunal ha determinado que en acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, para tener por acreditado un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, es necesario **a)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **b)** que la modificación normativa sea sustantiva o material, entendiendo por ello “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”.

En ese contexto, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que, como se dijo, sostiene que para tener por acreditado un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiendo por ello “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”.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio “**formal**” de modificación a la norma para que se produzca la cesación de efectos en la presente controversia constitucional, 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 controversia constitucional, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

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

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”**¹; **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES**

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.

IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA², respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA**³.

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

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 controversia constitucional, 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 controversia constitucional 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.

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero apartándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Atentamente:

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de dieciséis de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

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

⁴ **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.”; Décima Época. Registro: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 18/2013 (10a.). Página: 45.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2018, así como el Voto Concurrente 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 33/2018

PROMOVENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA POR CONDUCTO DEL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.

SECRETARIO: RICARDO MONTERROSAS CASTORENA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día **veintisiete de abril de dos mil veinte**, emite la siguiente:

Vo.bo.

Sra. Ministra.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 33/2018 promovida por el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República contra los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, contenidos en el Decreto Número 42, publicado en el Periódico Oficial de la entidad referida el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho.

I. TRÁMITE

- 1. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el veintitrés de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Elías Beltrán, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República¹, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, contenidos en el Decreto Número 42, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho (fojas 1 a 18 de este tomo).
- 2. Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Chiapas.
- 3. Conceptos de invalidez.** En los conceptos de invalidez se argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a) El Congreso del Estado de Chiapas, al adicionar los artículos 226 Bis y 226 Ter al Código Penal, invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, por legislar en materia de secuestro.

Al respecto, considera que el Poder Legislativo Estatal, al regular la privación de la libertad con fines sexuales, invade la competencia del Congreso de la Unión, pues el tipo penal contiene elementos que se encuentran previstos en los artículos 3, 9, 10 y 12 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Federal.

En efecto, por un lado, los preceptos impugnados penalizan la conducta consistente en privar a otro de su libertad personal con el propósito de realizar un acto sexual y, por otro lado, la Ley General en Materia de Secuestro tipifica la privación de la libertad con el propósito de causar un daño o perjuicio y establece como agravante el hecho de que la víctima haya sufrido violencia sexual.

Así, señala que el propósito de realizar un acto sexual encuadra invariablemente dentro de la expresión "*propósito de causar un daño*", por lo que se debe concluir que los elementos del tipo penal regulado en las normas combatidas se encuentran ya previstos en la Ley General en Materia de Secuestro.

¹ Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento (foja 19).

Adicionalmente, estima que si bien el Código Penal Local se refiere al “*acto sexual*” y la Ley General a “*violencia sexual*”, si se tiene en cuenta la forma como la Organización Mundial de la Salud define esta última, se concluye que aquel término encuadra dentro de éste.

b) Los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas transgreden lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al generar incertidumbre entre operadores jurídicos y gobernados.

Lo anterior, toda vez que dichos preceptos provocan incertidumbre al momento de determinar las condiciones referentes al tipo, sanción, atenuante y forma de persecución del delito de secuestro, al existir dos normas que las regulan: la Ley General y el Código Penal Estatal.

Es así, ya que mientras que la Ley General establece una penalidad de cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días de multa, el Código Penal Local prevé de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días de multa. Por lo que, de actualizarse el arrepentimiento *post factum*, la penalidad en la Ley General es de cuatro a doce años de prisión y en el Código Penal Local de hasta una tercera parte de la sanción; además de que tampoco existe seguridad sobre la forma de persecución del delito, es decir, si es oficiosamente o por medio de querella.

4. **Artículos señalados como violados.** El promovente señaló como violados los 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. **Registro y turno.** Mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 33/2018, y el asunto se turnó al entonces Ministro Eduardo Medina Mora I. para que fungiera como instructor (*ibídem*, foja 21).
6. **Admisión.** En auto de veintisiete de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus informes (*ibídem*, fojas 22 a 24).
7. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, en su calidad de representante legal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, rindió informe mediante escrito recibido el dos de abril de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 88 a 104) en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Respecto del primer concepto de invalidez sostuvo que las normas impugnadas se emitieron y promulgaron en ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política del Estado otorga a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales y forman parte de un paquete de reformas a diversos ordenamientos estatales, con objeto de atender la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres en siete municipios.

En este sentido, dichas normas fueron adicionadas al Código Penal Estatal, con la finalidad de prever el tipo penal de privación de la libertad personal con el propósito de realizar un acto sexual, atendiendo a la derogación del artículo que contemplaba el delito de rapto y a la ausencia de este tipo penal en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Federal.

En efecto, la Ley General, en su Capítulo II, no establece un tipo penal que incorpore los elementos objetivos y subjetivos de aquél que prevén las normas combatidas; por lo que el Congreso Local en modo alguno invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión en materia de secuestro.

Además, la Ley General sanciona la privación de la libertad únicamente cuando se causen daños a los individuos; mientras que los preceptos impugnados sancionan la privación de la libertad cuando se cometa con el propósito específico de realizar un acto sexual. Así también, el daño al que alude el artículo 9, fracción I, inciso c), de la Ley General es de carácter patrimonial y no se relaciona con la integridad física de la víctima.

Del mismo modo, el término “*acto sexual*”, previsto en el Código Penal Estatal, es distinto al de “*violencia sexual*”, que se establece en el artículo 10, fracción II, inciso d), de la Ley General; en el primero, no se requiere el empleo de coacción, fuerza o violencia, mientras que el segundo sólo se concreta mediante la “*coacción*” que ejerce otra persona. Adicionalmente, el tipo agravado que establece este artículo de la Ley General depende de la acreditación previa del tipo básico, por lo que la conducta regulada en el Código Penal Local no encuadra en la agravante por “*violencia sexual*” que aquélla prevé.

b) En relación al segundo concepto de invalidez, apuntó que al haber quedado demostrado que la conducta tipificada en el Código Penal del Estado no se encuentra regulada en la Ley General en Materia de Secuestro, no se genera incertidumbre en operadores jurídicos y gobernados respecto de la aplicación del tipo, la sanción, la atenuante y la forma de persecución.

Ello es así, ya que la Ley General no puede ser aplicada a la conducta sancionada por el Código Penal Local, pues se cometería una injusticia, al imponer al autor de la conducta tipificada en éste (sin violencia, con el propósito de realizar un acto sexual) la misma pena de prisión que a quien cometa las conductas del tipo básico y agravante establecidas en aquélla.

8. **Informe del Poder Legislativo.** El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas de la LXVI Legislatura del Estado, rindió informe mediante escrito, recibido el seis de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 123 a 166), en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Debe sobreseerse en la acción, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, aplicables en virtud de lo dispuesto por el artículo 65 del propio ordenamiento, ya que las normas impugnadas no transgreden precepto constitucional o convencional alguno y, por el contrario, buscan proteger los derechos humanos.

Al respecto, argumentó que desde un enfoque formal, las normas combatidas se expidieron de acuerdo con las reglas del procedimiento legislativo. El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, el Secretario General de Gobierno, en términos de los artículos 60 de la Constitución y 27, fracción I, y 28, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Chiapas, presentó ante al Congreso la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de diversos ordenamientos estatales, entre ellos, el Código Penal, en materia de protección de derechos de mujeres y niñas; en sesión de diecinueve de diciembre siguiente, se dio lectura a dicha iniciativa y, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 28, 32 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local y 80 de su Reglamento Interior, se turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Atención a la Mujer y a la Niñez. El veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, éstas emitieron el dictamen correspondiente, el cual fue discutido en sesión extraordinaria del día siguiente, conforme al artículo 104, fracción IV, inciso b), del citado Reglamento Interior, y aprobado en votación nominal por treinta y nueve votos a favor. En consecuencia, se expidió el Decreto Número 42, por el que, entre otros, se adicionaron los artículos 226 Bis y 226 Ter al Código Penal Local.

Asimismo, las normas cuya invalidez se demanda se encuentran debidamente fundadas y motivadas, ya que, por un lado, se emitieron por el Congreso del Estado, en ejercicio de la atribución establecida en el artículo 45, fracción I, de la Constitución Estatal, para legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como en aquéllas en que existan facultades concurrentes y, por otro, tienen como finalidad adecuar el orden jurídico local a la realidad social y los estándares mínimos reconocidos constitucional y convencionalmente, para implementar mecanismos de protección de derechos humanos y otorgar una mayor seguridad jurídica tanto a la víctima como al sujeto activo del tipo penal que se establece.

En ese sentido, concluyó que el Congreso Estatal no invade la esfera competencial del Poder Legislativo Federal, pues la conducta regulada en las normas que se impugnan, consistente en la privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual, no se equipara al secuestro, cuya finalidad es pedir un rescate. Incluso, de ejercerse violencia sexual en un secuestro, se configuraría un supuesto completamente distinto al previsto en el Código Penal Local.

9. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, se tuvieron por formulados los alegatos de la Procuraduría General de la República y se cerró la instrucción para efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente (*ibídem*, foja 310).
10. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo de treinta de abril de dos mil dieciocho, se tuvieron por recibidos los alegatos formulados por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas, toda vez que el promovente depositó su promoción en la oficina de correos de la localidad dentro del plazo otorgado para tal efecto (*ibídem*, foja 329).
11. **Retorno.** Posteriormente, en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno determinó que los asuntos turnados a la Ponencia del entonces Ministro Eduardo Medina Mora I. se retornaran por estricto decanato entre los Ministros que integran el Pleno de este Alto Tribunal, por lo que el expediente del presente asunto se retornó a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que actuara como instructora (*ibídem*, foja 334).

II. CONSIDERACIONES

12. **Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce²- y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
13. **Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
14. El Decreto Número 42, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones de diversos ordenamientos del Estado de Chiapas, entre ellos, el Código Penal para dicha entidad, se publicó en el Periódico Oficial el miércoles veinticuatro de enero de dos mil dieciocho (ibídem, fojas 107 a 116).
15. Tomando en cuenta la fecha precisada (veinticuatro de enero de dos mil dieciocho), el primer día para efectos del cómputo respectivo, fue el jueves veinticinco de enero siguiente, por lo que **el plazo de treinta días naturales concluyó el viernes veintitrés de febrero de dicho año.**
16. En el caso, el escrito fue presentado el **veintitrés de febrero de dos mil dieciocho** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que debe estimarse que su presentación es **oportuna.**
17. **Legitimación.** La demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Alberto Elías Beltrán en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Presidente de la República (ibídem, foja 19).
18. Además, señala que actúa ante la falta de titular de la Procuraduría General de la República, con fundamento en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República³; 3, inciso A), fracción I, y 137, párrafo primero, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁴, así como en las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno de la

² Vigente en términos del artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce:

TRANSITORIOS

(...)

DÉCIMO SEXTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

³ **“Artículo 30.-** El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

En materia de procesos penales, el Procurador General de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

Cuando el Procurador General de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

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

⁴ **“Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

A) Subprocuradurías:

I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; (...)”

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

Cuando se impute la comisión de un delito al Procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el Subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

Durante las ausencias de los titulares de las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente Reglamento, así como de las Fiscalías y Unidades Administrativas Especializadas creadas por Acuerdo del Procurador, el despacho y

Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, debido a que a la fecha de presentación de la demanda no existía Procurador General de la República.

19. Ahora bien, como lo aduce el promovente, este Tribunal Pleno considera que, quien signa la acción de inconstitucionalidad puede representar a la Procuraduría General de la República en este asunto y por ende el accionante cuenta con legitimación activa en este medio de control constitucional.
20. En efecto, conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 15/2015⁵, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, en cuanto a la legitimación, debe atenderse al artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, aplicable por virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el Procurador General de la República, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, como se advierte de lo siguiente:

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

...

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

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

...

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...”.

21. Debe precisarse que, el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo ahora que tiene legitimación *“el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas”*; asimismo, se adicionó el inciso i) para señalar que también tiene legitimación *“el Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones”*.⁶
22. No obstante lo anterior, el artículo Décimo Sexto transitorio⁷ de la aludida reforma constitucional establece específicamente que las adiciones y reformas al artículo 105, fracciones II, incisos c) e i), entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso

resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el Procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple”.

⁵ Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación

⁶ **“Art. 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

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

...

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

...

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;”

...

⁷ **“DÉCIMO SEXTO.-** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo”.

de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones, siempre que se haga por el propio Congreso, la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

23. Por lo que, al no haber sido emitida en la fecha de la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, la Ley relativa a la Fiscalía General de la República y por ello, tampoco haberse hecho la declaratoria correspondiente, es evidente que seguía en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.⁸
24. Ahora, suscribe la demanda Alberto Elías Beltrán, en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, señalando que signa la demanda debido a que, a la fecha de la presentación de dicho oficio, había una ausencia del titular de la Procuraduría General de la República.
25. En efecto, este Tribunal Pleno, al resolver por unanimidad de nueve votos la acción de inconstitucionalidad 12/2001, determinó que de lo establecido por los artículos 105, fracción II, inciso c), y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -vigentes hasta el diez de febrero de dos mil catorce-, se desprende que la intervención del Procurador General de la República, en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término, debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el Procurador podrá intervenir, por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad.
26. Asimismo, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener como requisitos de validez los nombres y las firmas de los promoventes, de lo que se consideró inconcuso que, si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma, sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I, y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia. Lo anterior, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, así, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad.
27. Criterio que quedó plasmado, en la jurisprudencia 91/2001, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal:

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

⁸ Al respecto, cabe precisar que la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó el veintitrés de febrero de dos mil dieciocho; mientras que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento con lo que dispone el primer párrafo del artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, emitió la declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre siguiente.

promoventes, es inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior es así, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad". (Acción de inconstitucionalidad 12/2001. Procurador General de la República. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.)⁹

28. Lo cierto es que, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un hecho público y notorio que el entonces Procurador General de la República -Raúl Cervantes Andrade- presentó su renuncia ante la Junta de Coordinación Política del Senado el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete¹⁰, asumiendo dichas funciones por suplencia el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, Alberto Elías Beltrán,¹¹ hasta la designación de un nuevo procurador y su ratificación por el Senado.
29. Debe destacarse también que el escrito por el que se promovió la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante este Alto Tribunal el veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, fecha en la que, además, venció el plazo para presentar este medio de control constitucional, tal como se manifestó en el considerando anterior. Esto es, sin que aún se hubiera designado el nuevo Procurador General de la República y menos ratificado ante el Senado.
30. Por lo que es evidente que Alberto Elías Beltrán, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, a la fecha de la presentación de la demanda, era el encargado del despacho de la Procuraduría General de la República; sin embargo, no por ello puede considerarse que carecía de legitimación para presentar la acción que nos ocupa.
31. En efecto, si bien el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal –vigente hasta el diez de febrero de dos mil catorce-¹² establece que el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución y, como se dijo, el inciso c) de la fracción II de éste último precepto constitucional¹³ establece que podrá promover la acción de inconstitucionalidad el Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano; lo cierto es que, en este caso específico, en el que a la fecha de la presentación no existía Procurador General de la República, debe considerarse que quien signa el escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad tiene legitimación para incoar este medio de control constitucional, pues Alberto Elías Beltrán, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, materialmente fungía como encargado del despacho.
32. Lo anterior es así, tomando en consideración la naturaleza de este medio de control constitucional, el cual se instituyó para ser promovido con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, sin que –en este supuesto- la Procuraduría General de la República resulte agraviada o beneficiada con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad, ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Constitución Federal.
33. Así, este Tribunal Pleno considera que existe un orden de prelación en cuanto a las personas que sustituyen al Procurador General de la República ante su ausencia, el cual se contiene – como lo señaló la promovente- en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República –vigente en la fecha de la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad- y 3, inciso A), fracción I, y 137 de su Reglamento, los cuales, en la parte que interesa, indican:

⁹ Época: Novena Época, Registro: 189356, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV, Julio de 2001, Página: 677.

¹⁰ <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-1372-17-el-dr-raul-cervantes-andrade-anuncia-su-renuncia-a-la-pgr?idiom=es>

¹¹ <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-029-18>

¹² "ARTÍCULO 102.- (...)

A ... (párrafo tercero) El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.[...]"

¹³ Vigente hasta el diez de febrero de dos mil catorce, pero aplicable en términos del artículo Décimo Sexto transitorio, del decreto de reforma constitucional, de la fecha aludida.

De la suplencia y representación del Procurador General de la República

“Artículo 30.- El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

En materia de procesos penales, el Procurador General de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

Cuando el Procurador General de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

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

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

A) Subprocuradurías:

I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;

(...)”

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

Cuando se impute la comisión de un delito al Procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el Subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

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

34. Por lo que, en el caso, ante las circunstancias fácticas señaladas, se considera que la representación de la Procuraduría sí recae en el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, quien signa el escrito por el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad.
35. En efecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno¹⁴, el Poder Constituyente Permanente, en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, legitimó al Procurador General de la República para promover la acción de inconstitucionalidad, para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, con el objeto de salvaguardar la supremacía constitucional sin que exista un agravio o persiga algún beneficio, pues por su condición de representante social es que se le legitimó, con la idea de que su interés sea, el hacer prevalecer el orden constitucional en el país, en beneficio de los mexicanos.

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

36. Lo anterior se corrobora de lo establecido en la Exposición de Motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la Iniciativa de Reformas al artículo 105 de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que, entre otras cosas, dice:

"CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MÉXICO D.F., A 5 DE DICIEMBRE DE 1994

INICIATIVA DEL EJECUTIVO

CC. SECRETARIOS DE LA

CAMARA DE SENADORES DEL

H. CONGRESO DE LA UNIÓN

PRESENTES

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- - Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.- - Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.- - La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.- - Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional (...) LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.- - Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional. (...) Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas

de mayo de ese año. (...) La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una autentica cultura constitucional que permite la vida nacional. (...) Las acciones de inconstitucionalidad- - El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.- - Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.- - Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas (...).

37. Como se ve, la referida motivación propuso dotar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con nuevas atribuciones que la fortalecieran, pues se trataba de llevar a sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional. Para ello, se planteó la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, a fin de contar con un sistema de control de constitucionalidad en dos vías: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
38. En relación con las segundas, la Exposición de Motivos precisó quiénes podrían promoverla, a saber, un determinado porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Procurador General de la República. También distinguió a las acciones de inconstitucionalidad del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, destacando como característica esencial de aquéllas que no es necesario que exista agravio para impugnar las leyes que se estimen contrarias a la Constitución Federal, ya que, mientras que en el amparo el presupuesto consiste en una afectación de derechos humanos y, en las controversias, que exista una invasión de esferas o una violación a la Constitución que afecte a alguno de los legitimados para promoverla, en las acciones de inconstitucionalidad basta con el puro interés abstracto de preservar la supremacía constitucional. Se trató, entonces, de reconocer en la Constitución Federal una vía para que una representación parlamentaria calificada o el Procurador General de la República pudieran plantear a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no conformes a la Carta Magna.
39. Así, es claro que desde la Exposición de Motivos de la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, que finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión, se precisó el carácter de las acciones de inconstitucionalidad y que pudieran ser promovidas por el Procurador General de la República sin que fuera indispensable para ello la existencia de agravio alguno, ya que a diferencia del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad se promueven únicamente con el puro interés general de preservar la supremacía constitucional, a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, lo que, lógicamente, de prosperar, producirá la nulidad de la norma y las consecuencias que se sigan de ello.

40. Así, se ha sostenido que la legitimación del Procurador General de la República para la promoción de este medio de control constitucional obedece al interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía constitucional, actividad de vigilante de la constitucionalidad de los actos materia de las acciones de inconstitucionalidad que también le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, apartado A, anterior a la reforma de diez de febrero de dos mil catorce.
41. Son aplicables en lo conducente las siguientes jurisprudencias sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis.”¹⁵

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna”.¹⁶

42. En ese sentido, no podría llegarse al extremo de sostener que, en casos como el que ahora se presenta, en el que existe una ausencia total de un Procurador General de la República ratificado por el Senado, no existe posibilidad de que la Procuraduría presente una acción de inconstitucionalidad, pues esto iría en contra de los propios objetivos por los que se legitimó al Procurador General para promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, sería ir en contra de la supremacía constitucional y del interés de los mexicanos en general de que prevalezca el orden constitucional.
43. Por lo anterior, se concluye que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, ordenamiento que tiene el carácter de ley estatal, quien signa la acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

¹⁵ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Página: 484.

¹⁶ Época: Novena Época Registro: 188899, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Página: 823.

44. En consecuencia, se determina que el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en el momento de la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, contaba con legitimación para acudir como actor a este medio de control constitucional.
45. **Procedencia.** Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.
46. El Poder Legislativo del Estado de Chiapas argumenta que debe sobreseerse en la acción, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, aplicables en virtud de lo dispuesto por el artículo 65 del propio ordenamiento, ya que las normas impugnadas no transgreden precepto constitucional o convencional alguno y, por el contrario, buscan proteger los derechos humanos.
47. Resulta infundada la causa de improcedencia planteada, pues la constitucionalidad o no de las normas impugnadas involucra el estudio de fondo del asunto. Apoya lo anterior la jurisprudencia siguiente:

"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 inobjectables, 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."¹⁷

48. Por lo tanto, al no haberse hecho valer otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni que este Alto Tribunal advierta de oficio alguna otra, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el promovente.

III. ESTUDIO DE FONDO

49. Dado que la Procuraduría General de la República sostiene en su primer concepto de invalidez que el Congreso de Chiapas invadió la competencia del Congreso de la Unión en materia de secuestro, se precisará, en primer lugar, cuál es el alcance de la norma local que se modificó y, posteriormente, se contrastará con el ámbito competencial propio del Congreso Federal.
50. De la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Chiapas que derivó, entre otras cosas, en la adición de los artículos ahora impugnados, se advierte que la misma tuvo como finalidad contribuir a la erradicación de todas las formas de vulnerabilidad de la mujer, como la discriminación y la violencia que sufren, a través de la implementación de diversas estrategias de prevención sobre la violencia de género, con un enfoque intercultural; en especial, porque en dicho Estado se declaró la alerta de género contra las mujeres en siete de sus municipios y se recomendó la implementación de diversas acciones institucionales bajo cuatro directrices específicas, a saber: a) medidas de seguridad, b) medidas de prevención, c) medidas de justicia y reparación, y d) visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia, así como todas aquellas acciones que se requieran para garantizar a las mujeres y niñas el derecho a vivir una vida libre de violencia.
51. Así, se dijo que se realizó una revisión y análisis exhaustivo a la legislación estatal vigente que se encuentra relacionada con los derechos de las mujeres y niñas, con la finalidad de detectar disposiciones que menoscaben o anulen sus derechos, así como para hacerla acorde a las leyes generales, tratados internacionales en materia de igualdad de género, derechos de niños, niñas y adolescentes, en los que el Estado Mexicano sea parte y la constitución política local, para reformar, adicionar o derogar dichas disposiciones.
52. Entre las normas que se derogaron, para efectos de este asunto, destaca el artículo 244 del Código Penal para el Estado de Chiapas, que se refiere al delito de rapto¹⁸, pues se indicó que una de las peticiones constantes de las organizaciones de la sociedad civil era la derogación de dicho delito, por

¹⁷ Novena Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Junio de 2004 Página: 865.

¹⁸ **"Artículo 244.** Comete el delito de rapto, el que se apodere de una persona sea cual fuere su sexo, por medio de la violencia física o psicológica, de la seducción o del engaño para satisfacer algún deseo erótico sexual o para casarse.

Al responsable del delito de rapto utilizando el engaño, se le sancionará con prisión de cinco a diez años.

La misma pena se impondrá cuando el raptor no emplee la violencia o el engaño y haga uso únicamente de la seducción para obtener el consentimiento del pasivo, si éste fuere menor de dieciséis años de edad.

Se presumirá la seducción, cuando el sujeto pasivo no haya cumplido dieciséis años de edad y siga voluntariamente a su raptor.

Si el sujeto activo utiliza la violencia como medio comisivo la pena se aumentará hasta en una mitad más.

Las penas dispuestas se aplicarán con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos."

considerar que contribuía a perpetuar la violencia contra las mujeres y niñas, además de que evidenciaba que no se toma en cuenta la afectación real que se causa a las víctimas, como es el daño a su proyecto de vida.

53. También se precisó que en dicha iniciativa sólo se mencionaron diversas modificaciones a la legislación estatal vigente de manera enunciativa y no limitativa, pues el cúmulo de reformas, adiciones o derogaciones de que será objeto la legislación es mayor a la ahí descrita.
54. En ese sentido, del decreto que se propuso, se advierte que no sólo se especificó la derogación del artículo 244 del Código Penal para el Estado de Chiapas, que se refiere al delito de rapto, sino que también se adicionó a dicho código los artículos 226 bis y 226 ter, ahora impugnados.
55. Lo referido, se precisó en la exposición de motivos en los términos que se transcriben:

“Desde el año 2008, el fenómeno de la violencia en México, se ha posicionado como un tema prioritario, tanto en la agenda pública como en la percepción de la ciudadanía, por lo cual se ha implementado como objetivo, en ese sentido, disminuir la incidencia de violencia por medio de intervenciones de carácter preventivo e integral, a fin de recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social.

En nuestro Estado, el reconocimiento de los derechos de la mujer ha sido un camino muy largo, en el que, no obstante los logros alcanzados, aún se puede observar su posición de desventaja en términos de salarios, acceso al empleo, seguridad social, mecanismos de protección laboral y posiciones de liderazgo, entre otros, es por ello que la búsqueda de la equidad y la justicia para las mujeres es una labor que debe continuar y reforzarse, a fin de encontrar los medios que permitan la erradicación de todas las formas de vulnerabilidad, como la discriminación y la violencia que sufren, implementando diversas estrategias de prevención sobre la violencia de género que sufren, con un enfoque intercultural.

En ese sentido, la actual administración se ha propuesto transitar en un sistema de planeación estratégica, con servidores públicos más capacitados, profesionales y comprometidos, garantizando con ello, el derecho a la justicia desde la perspectiva de género, a través del fortalecimiento institucional, estandarización de protocolos y atención integral de las víctimas y sus familias.

Asimismo, se ha dado cabida además, al incremento de la participación ciudadana, en la correcta aplicación de la ley, en el diseño, implementación y evaluación de acciones de prevención social de la violencia de género. Todo ello con la principal finalidad, de prevenir la violencia de género, en todas sus modalidades.

Podemos percatarnos además, que en el Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018, encontramos la Política Pública 2.2.6. La igualdad de Género, misma que tiene como objetivo “Disminuir la brecha de desigualdad de género existente en el Estado, que propicie la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En fechas pasadas, el 18 de noviembre del año 2016, el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, acordó por unanimidad, la procedencia de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en siete municipios del Estado de Chiapas, por lo que, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres (CONAVIM), declaró la Alerta antes referida en 7 municipios de la Entidad, entre los cuales encontramos, a Comitán de Domínguez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tonalá, Tuxtla Gutiérrez, Villaflores, recomendando la implementación de diversas acciones institucionales, bajo 4 directrices específicas, las cuales son: Medidas de Seguridad; Medidas de Prevención; Medidas de Justicia y Reparación; y Visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia, así como todas aquellas acciones que se requieran para garantizar a las mujeres y niñas el derecho a vivir una vida libre de violencia.

En ese orden de ideas, la actual Administración ha realizado importantes avances legislativos, desarrollándose una base conceptual y metodológica hacia la incorporación de la perspectiva de igualdad de género, derechos humanos y erradicación de la violencia en las acciones institucionales; sin embargo, es de reconocerse que, considerando que en los últimos años la población chiapaneca ha tenido un crecimiento

significativo, conllevando esto a la progresiva incorporación de las mujeres en todas las esferas del desarrollo humano, es de vital importancia dar cabida a una armonización legislativa, con la que se pretende dar el siguiente paso a favor de la igualdad de género, en pro de los derechos humanos de las mujeres y niñas en el Estado, asegurando con ello resultados claros y precisos los cuales erradiquen la impunidad, violencia, corrupción, deshonestidad e inseguridad que afectan a la población.

En la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, encontramos un Capítulo específico denominado "De la Igualdad de las Personas y la Equidad de Género", en el cual el Estado de Chiapas, garantiza la igualdad de todas las personas ante la Ley, la libertad para decidir sobre el número y esparcimiento de los hijos, así como el derecho de todas la mujeres que habitan en el Estado, a la protección efectiva contra todo tipo de violencia, entre otros.

En consecuencia, se realizó una revisión y análisis exhaustivo a la legislación estatal vigente que se encuentra relacionada con los derechos de las mujeres y niñas, con la finalidad de detectar disposiciones que menoscaben o anulen sus derechos, así como para hacerlos acordes a las leyes generales, tratados internacionales vigentes en materia de igualdad de género, derechos de niñas, niños y adolescentes en los que el Estado mexicano sea parte y la Constitución Política Local, con miras en reformar, adicionar, o derogar dichas disposiciones; sobre las cuales, a continuación se hace un breve relato.

(...)

Asimismo, cabe mencionar que otra de las peticiones constantes realizadas por las diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, es la derogación del tipo penal del delito de rapto, por considerar que éste constituye un delito que perpetúa la violencia contra las mujeres y niñas, además de que evidencia que no se ha tomado en cuenta la afectación real que se causa a las víctimas, como lo es, el daño a su vida. Por lo anterior se deroga el artículo 244 el cual se refiere a este delito.

Finalmente, en mérito de lo anterior, y reconociendo que una de las principales obligaciones institucionales es proporcionar a la población, seguridad y certidumbre en el quehacer público, se mencionaron con antelación diversas de las modificaciones realizadas a la legislación estatal vigente, las cuales se encuentran relacionadas con los derechos humanos de las mujeres y niñas, siendo estas enunciativas mas no limitativas, toda vez, que el cumulo de reformas, adiciones o derogaciones de que será objeto nuestra legislación, es mayor a lo antes aquí descrito.

Por los fundamentos y consideraciones anteriormente expuestos, el Ejecutivo a mi cargo tiene a bien someter a consideración de esa Soberanía Popular la siguiente iniciativa de:

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas; Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas; Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública; Ley que Establece las Bases de Operación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas; Código Civil del Estado de Chiapas; y Código Penal para el Estado de Chiapas; en Materia de Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres y Niñas.

(...)

Artículo Sexto.-

(...)

Se **adicionan;** (...) los artículos 226 Bis, 226 Ter;

(...)

Se derogan; el Capítulo V, denominado "Rapto", del Título Séptimo, denominado "Delitos Contra la Libertad Sexual y el Normal Desarrollo Psicosexual" perteneciente al Libro Segundo, denominado "Parte Especial", así como, el artículo 244: todos ellos del Código Penal para el Estado de Chiapas; para quedar redactados de la siguiente manera:

(...)

*Capítulo II****Retención y Sustracción de Menores y los que no Tengan Capacidad de Entender el Significado del Hecho, y Privación de la Libertad con Fines Sexuales***

Artículo 226 Bis.- *A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.*

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad.

Artículo 226 Ter.- *La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida.*

(...)

Se Deroga

Artículo 244.- *Se Deroga.*

(...)

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial. (...)*

56. Al respecto, resta precisar que en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Atención a la Mujer y a la Niñez de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chiapas, se aprobó en sus términos, en lo general y en lo particular, la iniciativa del Decreto aludido.
57. En ese plano explicativo, se aprecia que la finalidad que se tuvo al derogar el artículo 244 del Código Penal para el Estado de Chiapas, en el que se establecía el delito de rapto, fue describir de mejor manera su materia de prohibición, en los numerales 226 bis y 226 ter del propio código, cuya invalidez se solicita.
58. Esto es, del proceso legislativo, en relación con dichas normas, se desprende que el Congreso local consideró que el delito de rapto no respondía a las exigencia necesarias para erradicar la violencia contra la mujer y protegerla de las conductas ahí descritas de la mejor manera, por lo que se rediseñó en el numeral 226 bis, en el que, entre otras cosas, en lugar de emplearse como verbo rector del tipo penal “se apodere de una persona”, se estableció “A quien prive a otro de su libertad personal”, es decir, se tipificó como un delito relacionado con la privación de la libertad personal en los términos que se transcriben:

“ARTÍCULO 226 Bis. *A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.*

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad.”

59. Además, se adicionó el artículo 226 ter, en el que se estableció que dicho delito se perseguiría por querrela de la parte ofendida¹⁹.
60. Precisado el alcance de las normas que se impugnan, se estima conveniente, previo a contrastar si dichas conductas ya han sido tipificadas por el Congreso de la Unión, resolver si: **¿tiene el Congreso de Chiapas facultades para legislar en materia de privación a la libertad personal o se trata de una materia que se encuentra reservada al Congreso de la Unión?** Como bien puede anticiparse, en caso de que el Congreso de Chiapas estuviere impedido para ello, no tendría sentido proseguir con su estudio pues lo correspondiente sería declarar su invalidez, al tratarse de un ejercicio legislativo realizado fuera de su ámbito competencial.

¹⁹ “ARTÍCULO 226 Ter. La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida.”

61. El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir 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”***. La facultad para expedir leyes generales respecto de ***“otras formas de privación a la libertad”*** se le atribuyó al Congreso de la Unión en la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.
62. El conjunto de iniciativas de las que derivó dicha redacción²⁰ inicialmente proponía otorgar al Congreso de la Unión facultades para expedir, en adición a las ya existentes en materia de secuestro y trata de personas, la legislación general inherente a las conductas delictivas de tortura y desaparición forzada de personas, a fin de que se establecieran, como mínimo, los tipos penales y las sanciones correspondientes. No obstante, el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (origen) que las estudió en conjunto propuso que también se facultara al Congreso de la Unión para legislar **respecto de otras formas de privación de libertad contrarias a la ley**. Esto es, se pretendió que el Congreso también sancionara a nivel nacional conductas adicionales a aquellas relacionadas con el secuestro y a la desaparición forzada que se relacionaran con la privación a la libertad.
63. El objetivo descrito se justificó en esa sede en virtud que, aun cuando se había avanzado significativamente en la adopción de medidas legislativas en relación a las conductas que entrañan la privación ilegal de la libertad en materia de secuestro y trata de personas, **era necesario ampliar la protección y garantía del derecho humano a la libertad personal**. En palabras de las propias Comisiones:

Es preciso advertir que con relación a las conductas que **entrañen la privación ilegal de la libertad**, el secuestro o la ***“detención”*** por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y en La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, **cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad**.

No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario **facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada)**, mismas que **podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas**.

Así, conforme a la redacción que se propondrá en el apartado del texto del decreto de reforma al inciso a) de la fracción XXI, del artículo 73 constitucional, las Comisiones Unidas que suscriben **se plantean recoger en forma específica las provisiones disuasivas - en virtud de la sanción - de conductas que atenten contra el bien jurídico de la libertad personal en leyes generales**. Tal sería el caso de lo ya sustentado constitucionalmente en las materias de secuestro y de trata de personas, y lo que se plantea en las materias de desaparición forzada de personas **y en materia de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley**.

De esta forma, el planteamiento de dotar al Congreso de la Unión de la facultad de legislar **en ordenamientos cuya naturaleza es la de leyes generales en torno a los tipos penales y sus sanciones sobre formas de privación ilegal de la libertad distintas al secuestro o a la desaparición forzada de personas, permite una facultad amplia para la protección y garantía del derecho humano a la libertad de toda persona**.

²⁰ Entre el año dos mil once y el dos mil quince se presentaron ocho iniciativas de reforma a la Constitución Federal: (i) el doce de abril de dos mil once por Senadores integrantes del PRD; (ii) el veintidós de abril de dos mil catorce, por una Senadora integrante del PRD; (iii) el trece de agosto de dos mil catorce, por una Senadora integrante del PRD; (iv) el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por un Senador integrante del PAN; (v), el diez de febrero de dos mil quince, por una Senadora integrante del PRI; (vi) el veintiséis de febrero de dos mil quince por Senadores del PRD; (vii) el dieciséis de abril de dos mil quince por Senadores integrantes de diversos partidos políticos y (viii) el veintiuno de abril de dos mil quince por los Coordinadores de los Grupo Parlamentarios del PRI y del PVEM.

Adicionalmente, conforme a la sistemática que se propone en el texto del proyecto de decreto que culmina este dictamen, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de actuar, tratándose del concepto de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, en la opción de desarrollar la conducta sancionable en la ley general en materia de secuestro, en la opción de hacerlo en la ley general en materia de desaparición forzada de personas, en la opción de realizarlo en una ley general relativa a ese tipo de conductas o en la opción de establecerlo en una ley general específica del delito de que se trate.

Con ello, se garantiza una regulación homologada en todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad de las personas y que constituyen, además de delitos, violaciones a los derechos humanos²¹.

64. En pocas palabras, **se pretendió facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre otras formas de privación a la libertad personal contrarias a la ley, distintas a la desaparición forzada y secuestro**. Asimismo, para ejercer tal atribución, se buscó que el Congreso pudiera incluir las conductas sancionables: (i) en las leyes generales existentes en materia de secuestro o desaparición forzada; (ii) creando una nueva ley general relativa a ese tipo de conductas, y/o (iii) estableciéndolo en una ley general específica, según el delito que se trate. Con una regulación homologada en todo el país, se lograría, en última instancia, disuadir y **sancionar las conductas que atenten contra el derecho humano a la libertad de las personas**.
65. Para fines de claridad, presentamos el artículo constitucional modificado en virtud de los antecedentes narrados en cuadro comparativo. En la columna de la izquierda se aprecia el texto previo a la reforma y en la de la derecha su resultado (se marcan con negrillas y subrayado el texto sustancialmente adicionado), el artículo 73, fracción XXI, inciso a) fue modificado para quedar en los términos siguientes:

Artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal	
Previo a la reforma	A partir de la reforma
a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;	a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, <u>desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley</u>, trata de personas, <u>tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</u>, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

66. Por lo tanto, a partir de dicha reforma, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar respecto de todos los delitos relacionados con cualquier forma de privación a la libertad de las personas. Es decir, a partir del diez de julio de dos mil quince, corresponde al Congreso de la Unión legislar en forma exclusiva todas las conductas que atentan contra el bien jurídico de la libertad personal.
67. De igual forma, conviene precisar que el régimen transitorio de esta reforma constitucional señaló, por un lado, que la misma entraría en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el once de julio de dos mil quince. Por otro, se dispuso que la legislación emitida tanto por la Federación (en su carácter de legislador federal) y la de las entidades federativas emitidas que sancionen penalmente *“otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley”* continuaría en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que el Congreso de la Unión expidiera para tal efecto:

²¹ Dictamen emitido por la Cámara de Senadores (origen), presentado el veintinueve de abril de dos mil quince, que culminó en el “Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado el diez de julio de dos mil quince.

“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 últimas²².

68. A partir de lo hasta aquí dicho se disipa cualquier inquietud respecto a si las entidades federativas se encuentran igualmente facultadas para legislar en esa materia. Esto es así porque la intención del Constituyente permanente fue clara en cuanto que se pretendió “*garantiza[r] una regulación homologada en todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad*”. Por tal razón, **consideramos que a partir del once de julio de dos mil quince las legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar para establecer tipos penales y sus sanciones en relación con “*otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley*”.**
69. Ahora bien, la incompetencia de las legislaturas locales para legislar en dicha materia no sólo debe entenderse como su imposibilidad de crear normas, sino también para modificar las existentes antes de la reforma. Esto es, a partir del once de julio de dos mil quince, las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en todo sentido para establecer delitos y sanciones que versen sobre toda forma de privación a la libertad personal, por lo que únicamente pueden aplicar las normas existentes y hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la legislación en esa materia. Por supuesto, esta conclusión se extiende a futuras modificaciones a la legislación que había sido expedida con anterioridad por las legislaturas estatales, con independencia de que la misma, inclusive, se encuentre vigente en términos de los artículos transitorios de la reforma constitucional.
70. Esta forma de interpretar las competencias exclusivas del Congreso de la Unión derivadas de múltiples reformas constitucionales en materia penal ha sido reiterada por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014, 15/2015, y 90/2015. Por ejemplo:
- En la acción de inconstitucionalidad 12/2014 y 15/2015, se resolvió que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se reforma el inciso c), de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Federal –que faculta al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República–, los Estados ya no pueden emitir normas, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional. Por ello, sólo pueden continuar aplicando la legislación local expedida con anterioridad, hasta en tanto entre en vigor la legislación expedida por el Congreso de la Unión²³.
 - En la acción de inconstitucionalidad 107/2014 se determinó que derivado de la reforma al inciso c), de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Federal, las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente estaban facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales. En consecuencia, bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que regule los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio²⁴.

²² Artículo Tercero Transitorio a la reforma constitucional publicada el diez de julio de dos mil quince.

²³ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince, página 42.

Acción de inconstitucionalidad 15/2015, fallada el diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, páginas 37 a 43.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 107/2014, fallada el veinte de agosto de dos mil quince, página 26.

- En la acción de inconstitucionalidad 90/2015, se consideró que a partir de que entraron en vigor las reformas constitucionales en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes, las entidades federativas dejaron de tener facultades legislativas en todo sentido en esa materia, supuesto que incluso se extendía a futuras modificaciones a la legislación local expedida con anterioridad y continuaba vigente por virtud del régimen transitorio de la reforma constitucional, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única nacional en la materia²⁵.
71. De lo anterior se advierte que en nuestros precedentes hemos sostenido de manera reiterada que una vez que constitucionalmente se reserva una facultad legislativa a favor del Congreso de la Unión en materia penal, ello trae como consecuencia que a partir de su entrada en vigor las entidades federativas ya no tengan facultad para modificar o adicionar cuestiones en sus legislaciones respecto de la misma. Aspecto que incluye su imposibilidad para modificar la legislación existente previa a la reforma constitucional.
72. En el caso en concreto, se estima que las normas ahora impugnadas son inconstitucionales porque el legislador local las emitió sin tener competencia. Esto se acredita si se toma en cuenta, en primer lugar, que el Decreto impugnado fue publicado el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, es decir con posterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), vigente **a partir del once de julio de dos mil quince**.
73. En segundo lugar, que las reformas y adiciones al Código Penal del Estado de Chiapas **legislan una materia que les está proscrita**, al prever tipos penales y sanciones que se relacionan con la privación a la libertad personal, misma que, como ha quedado demostrado, se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Esta situación se evidencia todavía más dado que del proceso legislativo local y del propio texto de los artículos impugnados se advierte que su contenido incluye una sanción con motivo de la privación a la libertad personal, agregando el propósito de satisfacer un acto sexual:
- “Título Quinto*
Delitos Contra la Libertad Personal y de otras Garantías
Capítulo II
Retención y Sustracción de Menores y los que no Tengan Capacidad de Entender el Significado del Hecho, y Privación de la Libertad con Fines Sexuales
(...)
Artículo 226 Bis. *A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.*
Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad.”
“Artículo 226 Ter. *La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida.”*
74. Al tratarse de modificaciones que parten o incluyen la sanción a una materia cuya legislación es exclusiva del Congreso de la Unión, esta Suprema Corte considera que carecen de sustento constitucional. En consecuencia, se estima **fundado** el primer concepto de invalidez hecho valer por la Procuraduría General de la República, por lo que procede invalidar los artículos 226 bis y 226 ter del Código Penal para el Estado de Chiapas.
75. En virtud de lo anterior, resulta innecesario analizar el segundo concepto de invalidez del promovente²⁶.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 90/2015, de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, página 24.

²⁶ Tesis jurisprudencial P. /J. 37/2004, emitida por el Pleno, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** *Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”* Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIXI, junio de dos mil cuatro, registro 181398, página 863.

IV. EFECTOS

76. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²⁷, las declaratorias de invalidez a que se refiere este fallo se emiten conforme a los siguientes efectos:

1) Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

2) La invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos al veinticinco de enero de dos mil dieciocho, fecha en que entraron en vigor las normas impugnadas, conforme a lo dispuesto en el artículo transitorio primero del decreto legislativo publicado un día antes de esa fecha en el periódico oficial del Estado de Chiapas²⁸, acorde con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria²⁹, atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.

3) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Civil y a los Tribunales Unitarios del Vigésimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chiapas, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Chiapas; y

4) Los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

77. En términos de lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, adicionados mediante Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado III de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al veinticinco de enero de dos mil dieciocho, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con lo establecido en el apartado IV de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de 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 apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones de competencia, oportunidad, legitimación y procedencia.

²⁷ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; II. Los preceptos que la fundamenten; III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados; IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

²⁸ "Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

²⁹ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, 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 apartado III, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, adicionados mediante Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos al veinticinco de enero de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, y 4) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según corresponda en cada caso, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

En relación con el punto resolutivo 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.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

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 del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General, todos del Estado de Chiapas, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chiapas.

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

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

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- La Ministra Ponente, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- El 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 la presente copia fotostática constante de veintinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 33/2018, promovida por la Procuraduría General de la República por conducto del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintisiete de abril de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 33/2018, promovida por la Procuraduría General de la República por conducto del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintisiete de abril de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2018, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA POR CONDUCTO DEL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES

En la sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 33/2018, promovida por el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en la que se decidió declarar la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, que tipificaban la privación de la libertad personal con fines sexuales¹.

El Pleno arribó a esa conclusión, en tanto que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², desde la reforma de diez de julio de dos mil quince, faculta sólo al Congreso de la Unión a expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, por lo que el Congreso del Estado de Chiapas estaba impedido a regular, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento, lo relativo a *otras formas de privación de la libertad*.

En concordancia con lo expuesto en mi voto concurrente y particular en la acción de inconstitucionalidad 34/2018 de tres de octubre de dos mil diecinueve, en la que se estudiaron disposiciones del Código Penal para el Estado de Sinaloa similares a las que ahora nos ocupan³, si bien coincido con la inconstitucionalidad de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, no comparto las consideraciones que la sustentan, ya que desde mi punto de vista, su invalidez radica en que regulan *un tipo de secuestro*.

En efecto, el cuatro de mayo de dos mil nueve se reformó el artículo 73 de la Constitución General para facultar al Congreso de la Unión para que expidiera leyes generales que establecieran, entre otros, los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro.

Posteriormente, el diez de junio de dos mil quince se volvió a reformar esa disposición constitucional para ampliar el catálogo de leyes generales, adicionando las materias de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Al respecto, ha sido un criterio reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte, el cual he compartido, que en función de esas reformas la Constitución General restringe a los Congresos locales emitir normas que regulen el tipo y sanciones en materia de secuestro. En ese mismo sentido, esa restricción constitucional se amplía para los casos de otras formas de privación de la libertad contrarias a las leyes.

¹ **Artículo 226 Bis.-** A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad.

Artículo 226 Ter.- La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida.

² **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

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...".

³ **Artículo 164 Bis.-** Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.

La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriere algunas de las circunstancias, previstas en el artículo anterior.

Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida".

Artículo 165. Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad.

Lo anterior no será aplicable cuando la privación de la libertad personal se realice en los términos del artículo 164 Bis".

Esto es, el constituyente previó la existencia de una ley general en materia de secuestro y otra ley general referente a las otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, las cuales podrían regularse en las leyes generales ya existentes, o bien, emitir otras que las reglamenten⁴.

Ahora bien, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,⁵ desde su expedición el treinta de noviembre de dos mil diez —es decir, antes de la adición de las “otras formas de privación de la libertad” al catálogo de leyes penales generales—, prevé el tipo de secuestro y, si bien no lo define explícitamente, precisa que se integra por una conducta prohibitiva, que constituye el elemento esencial del delito, como es el privar de la libertad a una persona.

Sin embargo, para acreditar el tipo de secuestro y, en ese sentido, diferenciarlo de otras formas de privación ilegal de la libertad, el precepto dispone que la privación debe hacerse para alcanzar un fin determinado, como es: a) obtener un rescate o cualquier beneficio; b) detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) **causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros**; y, d) cometer secuestro exprés, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

En ese sentido, el delito de secuestro se actualiza, cuando una persona prive de la libertad a otra, con el propósito —entre otros— de causar algún daño o perjuicio a la persona privada de la libertad⁶, agravándose su pena si en la privación de la libertad se ejerce en contra de la víctima actos de tortura o violencia sexual⁷.

Ahora bien, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnaron los los artículos 226 Bis y 226 Ter, del Código Penal para el Estado de Chiapas⁸, los cuales disponen el tipo penal referente a la privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual.

⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con relación a las Diversas Iniciativas de Reformas Constitucionales en Materia de Desaparición Forzada de Personas y de Tortura, del Senado de la República, LXII Legislatura, 29 de abril de 2015, Gaceta No. 133, p. 19.

“... Es preciso advertir que con relación a las conductas que entrañen la privación ilegal de la libertad, el secuestro o la ‘detención’ por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro y en La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad.”

No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada), mismas que podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas...”.

⁵ “**Artículo 9.** Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;
b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;
c) **Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros**; o

d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten”.

⁶ Tal como lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte en el amparo directo en revisión 7313/2016, resuelto en la sesión del cuatro de octubre de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar (Ponente), Pardo, Gutiérrez y Piña. En contra del voto del Ministro Cossío.

⁷ “**Artículo 10.** Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, se agravarán:

(...)

II. De cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;

b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;

c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal;

d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;

e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten”.

⁸ **Artículo 226 Bis.-** A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

Desde mi punto de vista, al comparar el contenido normativo de las disposiciones locales impugnadas con los de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, se advierte que en realidad aquéllas regulan un supuesto del delito de secuestro; es decir, regulan la misma conducta típica (privar de la libertad a otra persona) con la finalidad de causarle a la víctima un daño, como es la violencia sexual.

Incluso, la atenuante que prevé el párrafo segundo del artículo 226 Bis impugnado también se regula en la Ley General desde su publicación en el año dos mil diez, pues el artículo 12, primer párrafo⁹, de esta última reduce las penas aplicables si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno los propósitos del secuestro y sin que se haya presentado alguna de las agravantes del delito.

De modo que, aun cuando el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para establecer tipos y sanciones tratándose de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, lo cierto es que no debemos considerar ahí incluidas las modalidades del secuestro que prevé la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Cabe advertir que los trabajos legislativos no dan noticia a qué tipo de privación contraria a la ley quiso referir el Constituyente cuando adicionó el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional; sin embargo, lo que sí informan es que esa privación es diversa al secuestro y la desaparición forzada de personas.

En este orden de ideas, contrario a lo decidido por la mayoría, considero que los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas sí debían declararse inconstitucionales, pero en función de que el Congreso del Estado de Chiapas legisló en materia de secuestro —y no en cuanto a “otras formas de privación de la libertad”—, cuando carecía de competencia para ello, pues tal atribución sólo le corresponde al Congreso de la Unión, lo que llevó a cabo al expedir Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El 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 la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintisiete de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 33/2018 promovida por la Procuraduría General de la República por conducto del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintisiete de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 33/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad.

Artículo 226 Ter.- La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida.

⁹ **Versión publicada el treinta de noviembre de dos mil diez:** “Artículo 12. Si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 9 de esta Ley y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena será de dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. [...]”.