



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

S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 1 1 4
O R D I N A R I A
MARTES 28 DE NOVIEMBRE DE 2017

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y seis minutos del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente en funciones José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión, el primero previo aviso y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el señor Ministro Cossío Díaz asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento trece ordinaria, celebrada el lunes veintisiete de noviembre del año en curso.

Por unanimidad de nueve votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete:

I. 95/2017

Controversia constitucional 95/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de los Decretos 189 y 190, por los que se aprobaron los valores unitarios del suelo, así como los relativos a los nuevos fraccionamientos o urbanizaciones o desarrollos en régimen de propiedad en condominio de ese Municipio, publicados en el Periódico Oficial de la mencionada entidad el treinta de diciembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto “189” por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el treinta de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del apartado IX*



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

de la presente resolución. TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto “190” por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo para los nuevos fraccionamientos o urbanizaciones o desarrollos en régimen de propiedad en condominio del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, de conformidad con el apartado IX; la declaración de invalidez surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la cuestión efectivamente planteada, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó el apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos. El



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

proyecto propone, retomando los precedentes de las controversias constitucionales 163/2016, 210/2016, 216/2016 y 171/2016, utilizar sus directrices en los grados de motivación exigible a los Congresos locales para analizar los decretos impugnados. Así, por una parte, se propone reconocer la validez del Decreto 189 por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el treinta de diciembre de dos mil dieciséis; en razón de que el Congreso local expresó los motivos por los cuales se negaba la propuesta del municipio actor de sus valores unitarios. Por otra parte, se propone declarar la invalidez del Decreto 190 por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo para los nuevos fraccionamientos o urbanizaciones o desarrollos en régimen de propiedad en condominio del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, únicamente respecto del primer valor identificado como "Acta No. 04/2015"; en razón de que el Congreso local no esgrimió ninguna clase de motivación con la finalidad de modificar el valor unitario que propuso el municipio actor.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con el proyecto, conforme a los precedentes, de los que recordó que en algunos reservó su criterio y votó en contra de consideraciones. Sugirió que, en los efectos, se indique al Congreso local que atienda la propuesta presentada previamente por el municipio, sin que tenga que exhibir una adicional.



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

El señor Ministro ponente Cossío Díaz modificó el apartado X, relativo a los efectos, con la sugerencia realizada.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció por la invalidez total del Decreto 190, como votó en la controversia constitucional 163/2016, ya que, al tratarse de un vicio del procedimiento, afecta todo el cuerpo normativo.

El señor Ministro Laynez Potisek apuntó que, como resultado de la invalidez del Decreto 190 y conforme a los precedentes de las controversias constitucionales 163/2016 y 216/2016, el efecto no debe ser ordenar al Congreso local que inicie un proceso legislativo nuevo, sino que únicamente prevalezca la propuesta del municipio.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz modificó el proyecto para ajustar los efectos conforme a los últimos precedentes.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó con el sentido del proyecto, apartándose de algunas consideraciones en cuanto a la dialéctica entre el Estado y el municipio, puesto que los precedentes indican que deben tomarse en cuenta las condiciones del municipio. En ese sentido, formulará voto concurrente.

El señor Ministro Medina Mora I. se reservó su criterio en algunos puntos y anunció voto concurrente.



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta modificada de los apartados IX y X relativos, respectivamente a las consideraciones y fundamentos (por una parte, reconocer la validez del Decreto 189 por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el treinta de diciembre de dos mil dieciséis y, por otra parte, declarar la invalidez del Decreto 190 por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo para los nuevos fraccionamientos o urbanizaciones o desarrollos en régimen de propiedad en condominio del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, únicamente respecto del primer valor identificado como “Acta No. 04/2015”) y a los efectos, consistentes en que, a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, subsane el vicio advertido y, hasta en tanto que no lo subsane, seguirá aplicándose la norma impugnada, a fin de que el municipio actor pueda seguir cobrando el impuesto que deriva de dicho valor unitario, la cual se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas y en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del Decreto 190, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

Díaz. Los señores Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos deberán indicar:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto 189 por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el treinta de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del apartado IX de la presente resolución. TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto 190 por el que se aprobaron los valores unitarios del suelo para los nuevos fraccionamientos o urbanizaciones o desarrollos en régimen de propiedad en condominio del municipio actor, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, de conformidad con el apartado IX de esta resolución; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

II. 7/2017

Acción de inconstitucionalidad 7/2017, promovida por diversos diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 130, fracción I, y Vigésimo Tercero Transitorio, Apartado “Normas de Aplicación”, numeral 2, párrafo séptimo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la acción, a la legitimación del promovente de



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

la acción, a las causas de improcedencia y a las consideraciones generales del impuesto predial.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la acción, a la legitimación del promovente de la acción, a las causas de improcedencia y a las consideraciones generales del impuesto predial, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 130, fracción I, y transitorio vigésimo tercero, apartado "Normas de Aplicación", numeral 2, párrafo séptimo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis.

Señaló que el reconocimiento de validez del artículo transitorio citado responde a que no resulta violatorio del principio de legalidad tributaria, porque establece con claridad la forma en que es aplicable la reducción



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

establecida, a efecto de calcular el valor de construcción de los inmuebles que forma parte de la base del impuesto predial; tampoco se violan los principios de legalidad y seguridad jurídica pues, no obstante el hecho de que en el proceso legislativo no se hubieren señalado expresamente los motivos del cambio de porcentaje en dicha reducción, la Asamblea Legislativa actuó en el ámbito de sus facultades constitucionales y no existía obligación expresa para dar una motivación reforzada en cada una de las modificaciones a los preceptos legales que finalmente fueron aprobados; finalmente, el cambio en el porcentaje de reducción referido tampoco transgrede el principio de irretroactividad de la ley, pues los contribuyentes no adquieren el derecho a tributar bajo las mismas condiciones siempre, además de que es su obligación contribuir al gasto público, no un bien que ingrese a su ámbito patrimonial.

Indicó que el reconocimiento de validez del artículo 130, fracción I, impugnado atiende a que la tarifa prevista no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues únicamente se ajustaron, conforme al factor inflacionario, la cuota fija y el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior, no así los rangos de la misma, con lo que no se afectó la progresividad de la tarifa ni se cambió el porcentaje de la reducción a aplicar en el valor de la construcción de los inmuebles; del mismo modo, no viola el principio de equidad tributaria, pues los elementos señalados —la cuota fija y porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior— se incrementaron en un 3.99% conforme al



factor inflacionario en todos los renglones de la tarifa, no sólo en los contenidos en las letras A a la D.

La señora Ministra Piña Hernández anunció su voto en contra del proyecto, en cuanto sostiene que no se debe analizar el problema de retroactividad de las leyes fiscales conforme a la jurisprudencia relativa a la teoría de los componentes de la norma.

Se pronunció por la inconstitucionalidad del artículo 130 impugnado, por violar el principio de proporcionalidad tributaria. Recapituló que el proyecto indica que la antinomia entre normas del mismo rango no implica un problema de constitucionalidad; sin embargo, en la contradicción de tesis 549/2012, de este Tribunal Pleno, se estableció que da lugar a una inseguridad jurídica y, por lo tanto, podría ser analizado como un problema propiamente de constitucionalidad. En este sentido, apuntó que el artículo 31, fracción IV, constitucional establece la obligación de todos los mexicanos a contribuir al gasto público, en la forma proporcional y equitativa en que dispongan las leyes, siendo que además este Tribunal Pleno sostuvo que la legislación fiscal garantiza un trato objetivo entre los contribuyentes, lo que genera certeza sobre los mecanismos de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.

Recordó que los accionantes adujeron una antinomia entre la tarifa establecida en los artículos 18 y 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, y 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México. Al respecto, precisó que el artículo



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

18 del Código Fiscal del Distrito Federal contradice el artículo 31, fracción IV, constitucional, ante la falta de certeza jurídica para los contribuyentes, en el sentido de cómo deben integrar el impuesto predial, es decir, al establecer que las cuotas y tarifas de las contribuciones se actualizarán cada año, con el factor que, al efecto, se establezca en la ley de ingresos. Por su parte, el artículo 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México determina que las cuotas y tarifas de las contribuciones y multas que estén vigentes en el Código Fiscal del Distrito Federal, debieron actualizarse a partir del primero de enero de ese año, con el factor de 3.99%.

Advirtió del estudio comparativo del proyecto, en la tabla correspondiente, que no obstante lo anterior, únicamente se actualizaron algunos de esos elementos, como la cuota fija y el porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior, sin actualizar el límite superior del valor catastral del inmueble, con lo que estimó que se afecta el principio de seguridad jurídica, al no respetarse lo previsto en los artículos 18 del Código Fiscal del Distrito Federal y 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, al establecer saltos en los mismos rangos de la tarifa respectiva, y además, el incremento de 3.99% fue mayor en algunos casos.

Finalmente, se apartó del estudio en suplencia de la queja, porque únicamente debe operar cuando va a obtener un beneficio la accionante, conforme a la regulación



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

aplicable, siendo el caso que se le suple para decirle que no tiene razón.

El señor Ministro Laynez Potisek se expresó de acuerdo con el proyecto.

Observó que en la página sesenta y cinco del proyecto se indica que “Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la teoría de los derechos adquiridos es inaplicable en materia fiscal”; no obstante, de la lectura de las tesis que alude el proyecto se desprende que no se tiene un derecho adquirido a tributar siempre de la misma manera, pero son aplicables para un medio de control constitucional tanto la teoría de los derechos adquiridos como la de los componentes de la norma. Adelantó que, de no hacerse esa precisión, formularía un voto concurrente.

En cuanto al argumento de la accionante, alusivo a que no se actualizaron los límites inferior y superior del valor catastral, concordó con el sentido del proyecto, pero separándose de las consideraciones del examen de proporcionalidad, dado que esos límites no forman parte de los elementos esenciales de la contribución, por lo que resulta innecesario ese estudio de proporcionalidad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el señor Ministro Laynez Potisek por lo que ve al artículo transitorio impugnado.

En cuanto al diverso artículo 130, fracción I, combatido, concordó con el proyecto en cuanto a que dos normas



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

federales no pueden ser el parámetro de control en esta acción de inconstitucionalidad. Indicó que se separaría del estudio en suplencia de la queja porque finalmente se le negará la razón a la accionante.

Se manifestó en favor del proyecto, apartándose de algunas afirmaciones en cuanto al artículo transitorio impugnado, y reservó un voto concurrente.

El señor Ministro Franco González Salas se posicionó de acuerdo con el proyecto, separándose de algunas consideraciones.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz se expresó en contra del proyecto, específicamente a partir de su página cincuenta y nueve, en razón de que la Asamblea Legislativa no proporcionó ninguna razón para modificar los valores que se le propusieron, como ha votado en diversos precedentes.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para: 1) eliminar la afirmación de la página sesenta y cinco, atinente a que “esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la teoría de los derechos adquiridos es inaplicable en materia fiscal”; y 2) eliminar el estudio en suplencia de la queja, que pretendía dar respuesta al argumento de seguridad jurídica en cuanto a la antinomia de dos normas secundarias.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta modificada del considerando



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 130, fracción I, y transitorio vigésimo tercero, apartado “Normas de Aplicación”, numeral 2, párrafo séptimo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente en funciones Cossío Díaz votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

III. 5/2017

Acción de inconstitucionalidad 5/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: “*PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del*



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

El señor Ministro Medina Mora I., respecto del considerando de oportunidad, estimó que, en el caso, la norma impugnada no constituye un nuevo acto legislativo en sentido material, pues el cobro en cuestión está vigente desde el año dos mil tres, por lo que debería sobreseerse en la acción.

La señora Ministra Piña Hernández consideró que puede tratarse de un nuevo acto legislativo porque, si bien la disposición del cobro se encontraba vigente desde el dieciocho de agosto de dos mil tres, se modificó el quantum de los derechos. Aclaró que su participación es a manera de duda, en función de los Ministros que sostienen el criterio del cambio sustancial, como el señor Ministro Medina Mora I.



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

El señor Ministro Pérez Dayán relató que ha prevalecido el criterio mayoritario consistente en que el cambio o modificación, que permita la promoción de una acción de inconstitucionalidad, está estrechamente relacionado con el motivo que generó el cambio, y recordó que anteriormente bastaba cualquier modificación o una nueva publicación de una disposición legal para que se diera la oportunidad de promover una acción de inconstitucionalidad.

En el caso, se pronunció en contra del proyecto, en su aspecto de la oportunidad pues, si se está combatiendo la adecuación de salarios mínimos por la unidad que ahora sirve de parámetro para su cobro, el texto esencial del propio cobro ya se encontraba vigente con mucha anterioridad, por lo que no se cumple con el requisito de la oportunidad. Afirmó que lo anterior es por razones de seguridad y certeza pues, de variarse este criterio, se tendrían que modificar todos los proyectos que lo invocan. Por ello, se pronunció por el sobreseimiento del asunto, al haber sido presentado fuera del tiempo, dado que en la norma reclamada únicamente se incorporó una unidad de medida.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena señaló que, si bien comparte el criterio mayoritario referido, estaría en favor del proyecto porque, en materia fiscal, cualquier cambio en los elementos tributarios —sujeto, objeto, base, tasa, tarifa, época de pago—, implica un cambio sustantivo a la norma y por lo tanto, genera la oportunidad para su análisis.



El señor Ministro Laynez Potisek se pronunció en favor del criterio consistente en que no basta con un simple acto legislativo y su publicación en medios oficiales para generar la oportunidad para su impugnación; sin embargo, en el caso, la actualización de los derechos por el cobro de búsqueda en materia de transparencia resulta ser un cambio sustantivo, independientemente de que parezca solamente una actualización, por lo que estará en favor del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán reflexionó que, de considerarse que cualquier cambio en materia tributaria generará la oportunidad en la demanda, se debe cuestionar si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está o no legitimada para combatir los cambios legislativos tributarios, y no sobre el argumento de la gratuidad de la información en manos del Estado.

En ese tenor, apuntó que, si la razón esencial de combate es estrictamente tributaria y no la gratuidad de la información pública, aun aceptando la posibilidad de que en la materia tributaria el cambio legislativo pudiera dar lugar a la acción de inconstitucionalidad, el examen tendría que reducirse al aspecto tributario; no obstante, la demanda no refiere a ningún aspecto tributario, además de que no tendría la legitimación la citada Comisión actora, pues se tendría que revisar si efectivamente se afecta o no un derecho humano. Aclaró que esta Suprema Corte ha sido muy cuidadosa en precisar el alcance de la legitimación de este tipo de organismos, la que no se actualiza cuando sólo



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

cuando esgrimen argumentos con un aspecto enteramente monetario.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reiteró que, por lo que ve al tema de la oportunidad, cuando existe un cambio normativo en materia fiscal, alusivo al sujeto, objeto, base, tasa, tarifa y época de pago, se trata de un nuevo acto legislativo. Por otra parte, estimó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar esta nueva norma, en tanto que se dio un cambio sustantivo y, en consecuencia, está en tiempo para impugnarlo, máxime que la norma implica una vulneración al goce de un derecho humano.

Aclaró que el asunto no implica una impugnación estrictamente fiscal, por lo que la materia de esta acción de inconstitucionalidad está en el ámbito de competencia de la referida Comisión, en cuanto a su legitimación, por lo que concluyó que el proyecto guarda lógica y, por tanto, estaría de acuerdo con él.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz consideró conveniente discutir primero el tema de la oportunidad y después el de la legitimación.

El señor Ministro Medina Mora I. sostuvo que la modificación impugnada no afecta el contenido y alcance de la norma, por lo que no se da la oportunidad para combatirla. Apuntó que, si se atiende el razonamiento fiscal, no tendría



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

legitimación la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover esta acción.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que, si hubo un nuevo acto legislativo, hay oportunidad para impugnarlo, por lo que también tendría legitimación la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en esta ocasión, aun cuando no hubiera impugnado el precepto anterior al modificado.

Recordó que es criterio de este Alto Tribunal señalar que los elementos de proporcionalidad y equidad de los tributos y de los derechos son un derecho fundamental, un derecho humano, por lo que la Comisión de referencia podría impugnar la norma en cuestión por considerar que es violatoria a los derechos fundamentales. Por eso, se pronunció de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek explicó que se considera que la norma es un nuevo acto legislativo, sobre todo cuando se modifican los elementos esenciales en materia fiscal. Aclaró que no se refirió a que la impugnación forzosamente deba ser sobre la modificación realmente hecha, como en el caso, sobre la actualización de los montos. Adelantó que, una vez que el Tribunal Pleno defina que se trata de un nuevo acto legislativo, se analizará el agravio en materia de derechos humanos.

El señor Ministro Pérez Dayán advirtió que, si se surte la oportunidad, no necesariamente también se surte la



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

legitimación. Recordó que el criterio de este Tribunal Pleno es que se genera la oportunidad para accionar si el cambio es sustantivo, por lo que, si en el caso únicamente se cambió la unidad monetaria, no resulta ser un aspecto sustantivo, por lo que se mantuvo en su posición.

Coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que la jurisprudencia de esta Suprema Corte apunta que el artículo 31, fracción IV, constitucional establece verdaderas prerrogativas al gobernado; sin embargo, de darse una interpretación ampliada, entonces la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podría combatir disposiciones del impuesto sobre nóminas, del impuesto sobre la renta o cualquier impuesto. Señaló que no ha visto ningún caso en que esa Comisión cuestione la tasa, el objeto, el sujeto o el momento de pago y, en el caso concreto, su argumento central no fue el cambio de la unidad métrica con la que se va a cubrir el derecho por servicio respectivo, sino la posible restricción de derechos con el uso de una tarifa para ejercer una prerrogativa que la Constitución consideró gratuita.

Recalcó su observación de que, si el asunto se centrará en el aspecto tributario, entonces se tendría que analizar con detenimiento la legitimación de la Comisión actora.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que no se puede sostener el argumento de que, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no ha venido de manera



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

reiterada a impugnar contribuciones, de ahí se sigue que no tenga legitimación. Asimismo, tampoco consideró que pueda sostenerse una posición en el sentido de que, si el artículo 31, fracción IV, constitucional prevé un derecho humano, esa Comisión tendría legitimación para impugnar una ley que violare este derecho humano y, si ese precepto constitucional no contempla un derecho humano, de ahí se sigue que esa Comisión no tiene legitimación alguna. Advirtió que deben distinguirse esos dos temas.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena observó que, en el caso, el parámetro de control de regularidad no debe ser el artículo 31, fracción IV, constitucional, sino el 6°, pues así lo hizo valer la accionante, por lo que no se trata de un análisis estrictamente fiscal.

Por otro lado, valoró que, al analizar la oportunidad de la demanda, se debe determinar si se está ante una nueva norma, conforme a si se da o no un cambio sustantivo, por lo que, una vez superado el tema de la oportunidad, se analizará la legitimación de la accionante, en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Precisó que no adelantará criterio sobre si se el artículo 31, fracción IV, constitucional contempla o no un derecho humano, sino hasta que se presente el caso concreto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas sostuvo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover esta acción de



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

inconstitucionalidad, porque planteó una violación al artículo 6° constitucional en materia de acceso a la información pública, lo que se analizará en el fondo.

En segundo lugar, apuntó que la conclusión del proyecto, consistente en que se trata de un nuevo acto legislativo, responde a que la Comisión actora señaló en su demanda que el acceso gratuito a la información pública, a los datos personales o a la rectificación de éstos debe ser gratuito, con una sola excepción, la reproducción y entrega solicitada, de modo que el concepto de “búsqueda exhaustiva” sería inconstitucional, pues permite establecer un cobro por la búsqueda, lo que no está autorizado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que sólo lo autoriza por la reproducción y entrega; además, ese concepto es incierto y propicia la arbitrariedad, lo que se opone al ejercicio del derecho de acceso a la información por generar un costo adicional injustificado y desproporcionado por una cantidad equivalente a dos veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, con lo que se obstaculiza el derecho de acceso a la información pública. Con esas explicaciones, sostuvo su proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán apuntó que, con la explicación del señor Ministro ponente Franco González Salas, y si se tratara de la primera ocasión en que una norma se modifica, estaría en favor de la oportunidad. Aclaró que sus anteriores intervenciones no fueron tendentes por la no legitimación, sino que condicionó a que, si prosperaba el



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

tema de la oportunidad, se pasaría al estudio de la legitimación.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta del considerando primero, relativo a la competencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta del considerando segundo, relativo a la oportunidad, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz. Los señores Ministros Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz abrió la discusión en torno a la legitimación.

El señor Ministro Medina Mora I. aclaró que, si se determinó que la norma es un nuevo acto legislativo, no tendría duda de que la accionante tiene legitimación, en tanto que se está esgrimiendo un argumento de acceso a la información.



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta de los considerandos tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la legitimación y a las causales de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando quinto, relativo al estudio. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, conforme a los siguientes razonamientos:

En primer lugar, el proyecto señala que, conforme al artículo 6° constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir); en el caso, se analiza esta última vertiente. Se precisa que, en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce a los artículos 6° y 73 constitucionales, el legislador estableció los principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente. En este sentido, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó la Ley General de Transparencia y



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

Acceso a la Información Pública, en la que se plasmaron diversos principios que rigen ese derecho, entre otros, el de gratuidad en el acceso a la información pública, como se previó en su artículo 17. A partir de ello, se estima que tanto el texto constitucional como la Ley General citada son claros en cuanto a la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, lo cual es categórico, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que, al efecto, tenga que llevar a cabo el sujeto obligado, con las salvedades ya señaladas.

En el caso concreto, el legislador local estableció en el precepto impugnado el cobro de derechos por una cantidad equivalente a dos veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por la búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en el momento; sin embargo, si bien la reforma al artículo impugnado se relaciona con las facultades de la entidad para establecer las contribuciones necesarias, se establece un cobro por un servicio que se presta en una función de derecho público, lo que constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Consecuentemente, de declararse la invalidez del precepto legal impugnado, se prevé que surta sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó de acuerdo con el proyecto, y expresó reservas en cuanto a



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

indicar que el precepto impugnado es violatorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en tanto que la invalidez deriva directamente de su confrontación con el artículo 6° constitucional. Adelantó que, de no establecerse esta precisión, formularía un voto concurrente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para realizar el contraste únicamente con la Constitución.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio, consistente, por una parte, en declarar la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa y, por la otra, en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, la cual se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y Presidente en funciones Cossío Díaz.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutiveos deberán indicar:



Sesión Pública Núm. 114 Martes 28 de noviembre de 2017

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

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y cuatro minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves treinta de noviembre del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente en funciones José Ramón Cossío Díaz y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GEN. L. LE. IGULDR